

FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Juan Antonio Camacho Jiménez, y en su virtud:

1.º Declarar la nulidad de las actuaciones practicadas en el Juzgado de Instrucción de San Roque y en la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Cádiz desde el auto de conclusión del sumario de fecha 8 de septiembre de 1986.

2.º Reconocer el derecho del recurrente de amparo a obtener la tutela judicial efectiva sin indefensión.

3.º Restablecer al recurrente en la integridad de su derecho vulnerado, retrotrayendo las actuaciones para que el Juzgado de Instrucción resuelva el recurso de reforma interpuesto por el solicitante de amparo contra el auto de procesamiento de 8 de octubre de 1985, de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico 5.º de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

629

Sala Primera. Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre. Recurso de amparo 1.440/1987. Contra Sentencia dictada por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, confirmada parcialmente por Sentencia del Tribunal Supremo. Supuesta vulneración del principio de legalidad penal debido a la imposición de sanciones previstas por los Estatutos para el Régimen y Gobierno del Colegio de Arquitectos.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.440/87, promovido por don Enrique Roig Olmos, representado por el Procurador don José Granados Weil y defendido por el Letrado don Lorenzo Toldrá Monzonis, contra Sentencia dictada con fecha 8 de octubre de 1985, por la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia en el recurso núm. 4/84, confirmada parcialmente por Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 3 de julio de 1987. Han sido partes en el recurso de amparo el Ministerio Fiscal y el Colegio Oficial de Arquitectos, de la Comunidad Valenciana, representado por el Procurador don Juan Luis Pérez Mulet y Suárez, asistido del Letrado don José Luis Martínez Morales. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 7 de noviembre de 1987, el Procurador don José Granados Weil, en nombre de don Enrique Roig Olmos, interpuso recurso de amparo contra Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia dictada en el recurso 4/1984, confirmada parcialmente por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en el recurso de apelación 2.443/85.

2. La demanda se funda en las siguientes alegaciones de hecho:

El recurrente, Arquitecto perteneciente a los Colegios de Valencia y Murcia presentó en su día unos proyectos arquitectónicos de construcción en parcelas no urbanas, a consecuencia de las cuales, y no obstante que el Colegio de Valencia otorgara el correspondiente visado y el Ayuntamiento competente la preceptiva licencia urbanística, según afirma, se le instruyó expediente disciplinario por la Comisión de Depuración del Colegio de Arquitectos de Valencia, que terminó imponiéndole una sanción de suspensión en el ejercicio profesional en todo el término territorial de dicho Colegio por el tiempo de un año menos un día, por grave contravención de las disposiciones contenidas en los arts. 12, 20 y 24 de las Normas Deontológicas de Actuación Profesional. Ratificada la sanción por el Tribunal Profesional del Colegio y después por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, el sancionado interpuso contra ella recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, de 8 de octubre de 1985. Apelada ésta, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dictó Sentencia parcialmente estimatoria, reduciendo a siete meses la suspensión del ejercicio profesional decretada contra el recurrente.

3. Considera el recurrente que se ha violado el principio de legalidad en materia sancionadora que establece el art. 25.1 de la Constitución. La sanción impuesta se prevé en el art. 39 de los Estatutos

para el Régimen y Gobierno de los Colegios de Arquitectos, aprobado por Decreto de 13 de junio de 1931, para aquellos casos en que «la conducta de un colegiado se aparta de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en estos Estatutos, en los Reglamentos y en los acuerdos de Juntas». La generalidad y ambigüedad en la determinación enunciativa de las conductas sancionables que de este precepto se deriva permite una discrecionalidad y arbitrariedad tales que la inhabilitan para erigirse en norma rectora de comportamientos con fines reprobatorios, máxime cuando el art. 117 del Reglamento de Régimen Interno de la Junta General de Colegios permite a los Tribunales disciplinarios fallar con arreglo a su criterio hasta tanto esté aprobado un Reglamento Orgánico, que nunca llegó a dictarse. El Tribunal Supremo ha entendido en el presente caso que el principio de legalidad se ha cumplido por la conexión o «coordinación» del citado art. 39 de los Estatutos y los arts. 12, 20 y 24 de las Normas Deontológicas, que exigen del Arquitecto, entre otras cosas, comportarse con honradez y veracidad en sus actuaciones profesionales, tener un claro conocimiento de las obras y de su fidelidad al proyecto aprobado y acomodarse a la calificación urbanística del suelo, a las normas y ordenanzas correspondientes y a las condiciones en que se hubiera otorgado la licencia. Pero, al margen de si el recurrente ha incumplido o no estos deberes, semejantes prevenciones no pueden tener el carácter de presupuestos sobre los que puede recaer la actuación disciplinaria del Colegio, pues no vienen expresamente contemplados con ese carácter punitivo en ningún texto. Las Normas Deontológicas constituyen un mero «tratado de deberes» cuya exigencia no viene respaldada por ningún tipo de sanción disciplinaria. Y puesto que el Estatuto no establece con la mínima claridad tipificadora las conductas susceptibles de sanción, no pueden «coordinarse» aquéllas y éste con trascendencia punible, más aun cuando, descendiendo a lo concreto, el Estatuto se limita a utilizar la nomenclatura usual de faltas leves, graves y muy graves, pero no permite tipificar qué infracciones corresponden a cada categoría, permitiendo así una arbitrariedad sin límites, pues, en el caso de autos, en virtud de las normas aplicadas y con idénticos presupuestos fácticos tanto podría haberse impuesto al recurrente una amonestación privada como la expulsión del Colegio. Al no existir disposición que castigue la conducta del recurrente como constitutiva de falta ni que gradúe la penalidad aplicable, dando paso a una discrecionalidad que ni actuado, queda infringido el art. 25.1 de la Constitución.

Se solicita la declaración de nulidad de las Sentencias contra las que se dirige el recurso de amparo y de los actos disciplinarios que confirman.

4. Por providencia de 1 de diciembre de 1987, la Sección Tercera de este Tribunal acordó requerir al solicitante de amparo a fin de que presentara copia, traslado o certificación de los Acuerdos disciplinarios cuya nulidad solicita, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Recibidas las copias de los Acuerdos requeridos, la Sección, por providencia de 13 de enero de 1988, acordó conceder un plazo de diez días al recurrente y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones en relación con la posible concurrencia del motivo de inadmisión del recurso de amparo consistente en carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en el art. 50.2 b) de la Ley Orgánica del mismo, entonces vigente.

Formuladas las correspondientes alegaciones por el Ministerio Fiscal, que interesó la inadmisión del recurso, y por el recurrente, que solicitó su admisión, la Sección, por providencia de 15 de febrero de 1988, acordó admitir a trámite la demanda de amparo, recabando testimonio de las actuaciones judiciales previas de la Audiencia Territorial de Valencia y del Tribunal Supremo, así como el emplazamiento de quienes fueron parte en las mismas para que pudieran comparecer en el proceso constitucional.

Recibidas las actuaciones judiciales y habiendo comparecido el Procurador don Juan Luis Pérez Mulet y Suárez, en nombre del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana, la Sección, por providencia de 16 de mayo de 1988, otorgó al citado Procurador, al

Ministerio Fiscal y a la representación de la parte recurrente el plazo legal de veinte días para que formularan las alegaciones que estimaran pertinentes.

5. La parte recurrente reitera en este trámite que ni los Estatutos para el Régimen y Gobierno de los Colegios de Arquitectos, aprobados por Decreto de 13 de junio de 1931, ni las Normas Deontológicas de Actuación Profesional, aprobadas el 22 de noviembre de 1971, pueden constituir la «legalidad» indispensable que permite imponer la sanción recurrida a la luz del art. 25.1 de la Constitución. Según la STC 42/1987 este precepto incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía: La primera, de orden material y alcance absoluto, se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; la segunda, de carácter formal, aunque relativizable en el orden sancionador administrativo, es expresiva de la exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora. Entiende el recurrente que la sanción impugnada no respeta ninguna de estas garantías por las razones que, reiterando lo expuesto en la demanda, analiza con mayor detenimiento en su escrito de alegaciones.

En cuanto a la primera, ni los Estatutos para el Régimen y Gobierno de los Colegios de Arquitectos de 1931, ni las Normas Deontológicas de 1971, contienen «una predeterminación normativa de las conductas ilícitas», ya que no puede entenderse por tal la genérica alusión al apartamiento de «los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en estos Estatutos, en los reglamentos y en los acuerdos de las Juntas», a que se refiere el art. 39 de los Estatutos. Tampoco se puede sostener —añade el recurrente— que las Normas Deontológicas de 1971 contengan la narración pormenorizada de las actuaciones cuyo incumplimiento obligue a poner en juego las facultades disciplinarias que enumera el citado art. 39 de los Estatutos, ya que no hay en aquellas normas una remisión siquiera genérica a los Estatutos. Pero aun si se admitiera, en la más tolerante de las interpretaciones, que las Normas Deontológicas contuvieran una nomenclatura clara y aceptable de conductas ilícitas, descritas con un propósito sancionador, y que se remitieran para su castigo a la lista de sanciones prevista en los Estatutos de 1931, estaría faltando todavía la necesaria relación entre la conducta ilícita y la sanción correspondiente a la misma; es decir, la concreta adscripción a cada una de las infracciones de cada una de las sanciones. Para ello habría bastado con la distinción entre faltas leves, graves y muy graves y la atribución a cada uno de esos grados de las sanciones previstas. En cambio la situación creada equivaldría a tanto como imaginar un Código Penal en el que, por una parte, se describiesen los tipos delictivos y, por otra y con total ausencia de correspondencia, una escala general de sanciones como la que prevé el art. 27 de nuestro Código Penal, facultando a los Juzgados y Tribunales para imponer cualquiera de estas sanciones. Por ello, considera el recurrente conculcado el art. 25.1 de la Constitución, por infracción del principio de legalidad «material» de la sanción impuesta.

Por lo que se refiere a la reserva de Ley en materia sancionatoria, aunque este Tribunal ha declarado que la reserva absoluta de Ley establecida en el art. 25.1 de la Constitución no incide en las disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, el recurrente entiende que las normas aplicadas en el presente caso, unos Estatutos aprobados por Decreto y unas Normas Deontológicas aprobadas por un mero acuerdo adoptado en la Asamblea Ordinaria de Juntas de Gobierno de Colegios Oficiales de Arquitectos, chocan tan frontalmente con las exigencias constitucionales de legalidad material, que estas exigencias no son mediatizables por simples detalles de orden cronológico. Adviértase, como ejemplo, que la primera dificultad consiste en constatar la simple existencia de las Normas, puesto que no constan más que en los Colegios de Arquitectos y del Consejo Superior de Colegios, de manera que, según afirma el recurrente, no había tenido noticia de las mismas hasta que recibió el pliego de cargos.

Por todo ello solicita se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo en los términos interesados en la demanda.

6. El Ministerio Fiscal destaca que el recurrente fue sancionado en virtud de una conducta probada consistente en alterar la verdad en la declaración de la extensión de parcelas que iban a edificarse, señalando que superaban el mínimo exigido, cuando no ocurría así; falsear los planos con superposición de parcelas, de manera que unos mismos metros se contabilizaban varias veces; construir viviendas unifamiliares en terrenos rústicos o no urbanizables, y sin que la obra ejecutada coincidiera con los proyectos presentados y aprobados. Estos hechos se consideraron contravenciones graves de los arts. 12, 20 y 24 de las Normas Deontológicas de Actuación Profesional. Según el art. 12 «el Arquitecto habrá de comportarse con honradez y veracidad en todas sus actuaciones profesionales»; según el art. 20 «el Arquitecto estará obligado... a la fidelidad al proyecto aprobado» y según el art. 24 «el Arquitecto... deberá acomodarse a la calificación urbanística del suelo, a las ordenanzas correspondientes y a las condiciones en que se hubiera otorgado la licencia de obras». La sanción se dictó en aplicación del art. 39.6.º de los Estatutos para el Régimen y Gobierno de los Colegios de

Arquitectos, cuyo contenido ha quedado expuesto en estos antecedentes. Toda esta normativa es anterior a la Constitución, por lo que, según la jurisprudencia constitucional, no precisa revestir rango de Ley formal, sino tan sólo poseer cobertura legal suficiente que, a juicio del Ministerio Fiscal, le otorga el art. 5 i), de la Ley de Colegios Profesionales, de 13 de febrero de 1974. El problema se plantea por el demandante en el engarce de los Estatutos de los Colegios de Arquitectos con las Normas Deontológicas dictadas por los mismos. En este sentido reconoce el Ministerio Fiscal que la remisión que el art. 117 del Reglamento de Régimen Interno de la Junta de Colegios hace al criterio de los Tribunales para aplicar las sanciones, mientras no se apruebe un reglamento orgánico, es contraria al art. 25.1, de la Constitución, pues el arbitrio que otorga pugna con una mínima seguridad jurídica. Pero después se han dictado unas Normas Deontológicas, que imponen determinadas conductas de ineludible cumplimiento por los colegiados y cuya infracción requiere, por la misma naturaleza de las normas, una sanción. Que la misma no se encuentre prevista en las Normas Deontológicas, sino en los Estatutos de los Colegios de Arquitectos, no impide que deban ponerse en relación aquéllas y éstos a la hora de reprimir las transgresiones de los mencionados deberes. Si bien resultaría más adecuado a las exigencias constitucionales la tipificación de conductas y la imposición de sanciones en un mismo texto normativo, con rango de ley, y con una descripción más detallada de los tipos de ilícito, lo cierto es que, por lo que atañe al presente caso, la actuación del demandante se encontraba descrita con anterioridad como ilícita, que existía de antemano una gradación de sanciones aplicables a esas conductas, y que las mismas tienen entidad suficiente para ser consideradas graves, como fueron calificadas. Por tanto, no hay vulneración del art. 25.1, de la Constitución, en opinión del Ministerio Fiscal, que interesa la desestimación de la demanda de amparo.

7. La representación del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana comienza por señalar que los Colegios Profesionales son administraciones indirectas a las que el art. 5.º h), de la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, que modifica la Ley de Colegios Profesionales, atribuye precisamente la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial. Con anterioridad, la reglamentación básica de los Colegios de Arquitectos, aprobada por Decreto de 13 de junio de 1931, establece en su art. 39 una escala sancionadora con una tipificación acomodada a cada una de las sanciones, de manera que las dos últimas sanciones (apartados 6.º y 7.º) «sólo se impondrán por faltas graves o a los reincidentes en rebeldía o inmoralidad notoria que menoscaben el decoro profesional». Este concepto de «decoro profesional», indudablemente de amplio espectro, se precisó con toda minuciosidad en las Normas Deontológicas de Actuación Profesional, que en modo alguno pueden tenerse como un precepto carente de trascendencia disciplinaria. Este es el gran argumento del recurso de amparo. Pero en reiteradas ocasiones (Sentencias de 30 de septiembre y 14 de octubre de 1980 y de 14 de mayo y 28 de septiembre de 1982) el Tribunal Supremo ha declarado el carácter disciplinario de las normas deontológicas colegiales, aparte de que, también el Tribunal Supremo, en sentencia de 7 de febrero de 1980, ha recordado que las infracciones que cometen los colegiados no pueden ser tratadas y valoradas con los mismos principios rigoristas con que lo haría la jurisdicción ordinaria, sin merma del principio de legalidad. Por ello, el art. 25.1, de la Constitución no sufre lo más mínimo con la rigurosa cobertura legal y reglamentaria de que gozan los Colegios de Arquitectos para regular la conducta ética y deontológica de sus miembros. En consecuencia se solicita la desestimación del recurso de amparo, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

8. Por providencia de 18 de diciembre de 1989 se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 21 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se desprende de cuanto ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, de las actuaciones y documentos aportados y de las alegaciones de las partes, el actor fue sancionado disciplinariamente por los órganos competentes del Colegio de Arquitectos de Valencia y Murcia y, en alzada, por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España con suspensión en el ejercicio profesional en el ámbito de aquel Colegio Profesional, por el plazo de un año menos un día, a consecuencia de determinadas actuaciones, reiteradas en ciento sesenta proyectos, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo previa a este recurso de amparo, consistentes, en sustancia, en permitir o en colaborar a la alteración de la verdad en la declaración de la extensión de parcelas sobre las que se iba a construir, a falsear los planos con superposición de parcelas, a construir en terrenos rústicos o no urbanizables y a ejecutar obras no coincidentes con los proyectos presentados.

La sanción disciplinaria se le impuso en aplicación de lo dispuesto en el art. 39 de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, aprobado por Decreto de 13 de junio de 1931, que prevé la corrección de las conductas de los colegiados que se aparten «de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en estos Estatutos, en los Reglamen-

tos y los acuerdos de las Juntas», y con el que coincide, por lo que aquí interesa, el art. 107 del Reglamento de Régimen Interno del Colegio sancionante. Más en concreto, la resolución sancionadora del Consejo Superior se funda en la infracción de los deberes de veracidad, de responsabilidad profesional y de respeto a la calificación urbanística de los terrenos, impuesta por los arts. 12, 20 y 24 de las Normas Deontológicas de Actuación Profesional de los Arquitectos, aprobadas por la Asamblea General de las Juntas de Gobierno de los Colegios del Arquitectos de España, el 22 de noviembre de 1971 y modificadas el 28 de noviembre de 1975. Estas normas, sin embargo, no contienen un catálogo de infracciones y sanciones, correspondientes al incumplimiento de los deberes profesionales que imponen. Por su parte, el citado art. 39 de los Estatutos de 1931 establece una escala de sanciones que culmina en los apartados 6.º y 7.º, referidos, respectivamente, a la «suspensión en el ejercicio profesional, por un plazo superior a seis meses y menor de un año, en la demarcación de su Colegio», y a la «expulsión del Colegio y suspensión temporal de ejercicio profesional en todo el territorio de la Nación». El propio art. 39 dispone que la imposición de todas las correcciones previstas se supeditará «a la gravedad de la falta que dé origen a la sanción», y que «las penalidades 6.ª y 7.ª sólo se impondrán por faltas graves y a los reincidentes en rebeldía o inmorales notoria que menoscaben el decoro profesional». Conviene precisar también que el art. 117 del Reglamento de Régimen Interno del Colegio dispone que «las sanciones se aplicarán con arreglo al Reglamento orgánico correspondiente, fallando los Tribunales con arreglo a su criterio hasta tanto esté aprobado dicho Reglamento», sin que, según afirma el recurrente, se haya aprobado hasta ahora el correspondiente Reglamento orgánico. La conducta del sancionado fue considerada por la Comisión de Depuración Profesional del Colegio de Valencia y por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos como constitutiva de una falta muy grave, acordándose por aquella la graduación de la sanción en función de la gravedad de la infracción, si bien, al no existir una modulación intermedia entre las sanciones previstas en los apartados 6.º y 7.º del art. 107 del Reglamento de Régimen Interno, se optó por «la solución menos drástica» y por «no apurar el sistema punitivo previsto».

Recurrida la Resolución del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, ante la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, fue confirmada por Sentencia de 8 de octubre de 1985. Apelada la Sentencia ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, entendió este Tribunal que sólo se habían declarado probados dos cargos «que, en sí, constituyen una falta grave, sin la concurrencia de reincidencia ni de notorias actuaciones determinantes de menoscabo del decoro profesional»; por lo que, estimando parcialmente el recurso, por Sentencia de 3 de julio de 1987, redujo la sanción «a siete meses de suspensión en el ámbito territorial del Colegio al que el recurrente pertenece», en observancia del principio de proporcionalidad.

2. No se discute en el presente proceso constitucional ni la existencia de las conductas objeto de sanción, lo que, ciertamente, sería ajeno a la competencia de este Tribunal, ni la observancia de las garantías del procedimiento sancionador. El recurrente alega únicamente la infracción del art. 25.1 de la Constitución, por haber sido sancionado en virtud de normas que, en su criterio, no satisfacen las exigencias del principio de legalidad en materia punitiva deducibles del mencionado precepto constitucional.

A este respecto debe recordarse que, como alega el recurrente, según doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, de 7 de abril; 3/1988, de 21 de enero; 101/1988, de 8 de junio; 29/1989, de 6 de febrero, y 69/1989, de 20 de abril), el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 de la Constitución incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones. Esta segunda garantía, que alude a una reserva de Ley en materia punitiva, sólo tiene, sin embargo, una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo insuperable de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia o de oportunidad. Más aún, el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación en el seno de las relaciones de sujeción especial, aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal vendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 de la Constitución. Por otra parte, también tiene declarado este Tribunal, en las Sentencias referidas, que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.

De acuerdo con esta doctrina general, y a la vista de las circunstancias del caso concreto, ha de resolverse la controversia suscitada en el presente proceso.

3. No hay duda, en tal sentido, de que las sanciones impugnadas no han conculcado la garantía formal de reserva de ley deducible del art. 25.1 de la Constitución. Es cierto que la única cobertura legal que las normas sancionadoras aplicadas poseen viene determinada por el art. 5 i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, que faculta a los mismos para «ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la potestad disciplinaria en el orden profesional y colegial». Esta norma legal contiene una simple remisión a la autoridad colegial o corporativa, vacía de todo contenido sancionador material propio. Ahora bien, si tal tipo de remisión resulta manifiestamente contrario a las exigencias del art. 25.1 de la Constitución, cuando se trata de las relaciones de sujeción general (SSTC 42/1987 y 29/1989 mencionadas), no puede decirse lo mismo por referencia a las relaciones de sujeción especial (SSTC 2/1987, de 21 de enero, y 69/1989, de 20 de abril). Es más, en el presente caso nos hallamos ante una muy característica relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos dotados de amplia autonomía para la ordenación y control del ejercicio de actividades profesionales, que tiene fundamento expreso en el art. 36 de la Constitución. De ahí que, precisamente en este ámbito, la relatividad del alcance de la reserva de ley en materia disciplinaria aparezca especialmente justificada.

4. Cuestión distinta es la de saber si las normas sancionadoras aplicadas cumplen o no la exigencia material absoluta de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Esta exigencia de *lex certa* afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones siguientes a las mismas, de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el art. 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de derecho.

Alega la parte actora que, en el presente caso, los actos que fueron objeto de sanción no pueden entenderse válidamente tipificados como infracciones por la normativa vigente, dada la absoluta indeterminación de las conductas ilícitas que regula el art. 39 de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, y la imprecisión de subsumir en ellas el incumplimiento de las Normas Deontológicas que, a su juicio, constituyen un mero «tratado de deberes», sin intención disciplinaria. Por otra, y en ello hace especial hincapié la parte recurrente, argumenta que no existe una correspondencia normativa entre aquellas conductas y la escala de sanciones aplicables, por lo que la calificación de la infracción y la graduación de la sanción se realizaron con absoluta libertad de criterio, como expresamente dispone el art. 117 del Reglamento Interno del Colegio, lo que es incompatible con el art. 25.1 de la Constitución. Estos dos bloques de alegaciones, relativo el primero a la predeterminación normativa de la infracción y el segundo a la concreción normativa de la sanción, deben examinarse separada y sucesivamente.

5. Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró este Tribunal en la STC 69/1989, no vulnera la exigencia de *lex certa* la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.

En el presente caso, el art. 39 de los Estatutos de 1931 tipifica como sanción la conducta del colegiado que «se aparta de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en estos Estatutos, en los Reglamentos y en los acuerdos de las Juntas». Es evidente que una descripción tan abstracta e indeterminada de las conductas objeto de corrección disciplinaria no satisface, por sí misma, las garantías materiales de predeterminación normativa. Ahora bien, resulta claro también, en el ámbito específico de las relaciones especiales de sujeción de orden profesional y colegial, que la remisión a los Acuerdos de las Juntas definidores de los «deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión» debe

entenderse referida, muy especialmente, a las Normas Deontológicas que dichas Juntas puedan aprobar y se hallen vigentes en cada momento.

En efecto, frente a lo que el recurrente sostiene, las normas de deontología profesional aprobadas por los Colegios profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para «ordenar... la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares» [art. 5 i) de la Ley de Colegios Profesionales], potestades a las que el mismo precepto legal añade, con evidente conexión lógica, la de «ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial». Es generalmente sabido, por lo demás, y, por tanto, genera una más que razonable certeza en cuanto a los efectos sancionadores, que las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen, desde tiempo inmemorial y de manera regular, el presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios profesionales. Y, en último extremo, este mismo criterio por el que se considera el incumplimiento de dichas normas como merecedor de las sanciones previstas en el ordenamiento corporativo es el que viene manteniendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tal y como recuerda ahora la representación del Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana.

En el presente caso, existen unas Normas Deontológicas que definen con precisión, por lo que aquí interesa, los deberes profesionales de los colegiados, aprobadas por los órganos colegiales competentes y plenamente en vigor. Es evidente, por ello, que el incumplimiento de dichas Normas debía y podría entenderse, con certeza más que suficiente, incorporado o subsumido en la abstracta definición que el art. 39 de los Estatutos realiza de las conductas sancionables, como aquellas que se apartan de los deberes «profesionales o legales relacionados con la profesión, y especialmente de los determinados en... los acuerdos de las Juntas».

Frente a esta manifiesta previsibilidad de las conductas sancionables para un colegiado que ha asumido los deberes propios de su relación especial por el hecho de la colegiación, carece de relieve la circunstancia de que las Normas Deontológicas no definan expresamente como infracciones disciplinarias el incumplimiento de sus preceptos, o que éstos y la regulación de la escala de sanciones aplicables se contengan en distintos textos normativos e, incluso, en última instancia, que las Normas Deontológicas no hayan sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el diario oficial de algún otro ente territorial, pues esta omisión, que en el ámbito de las relaciones de sujeción general impediría la aplicación de cualquier norma sancionadora, no puede valorarse, en el orden específico del Colegio profesional, ni siquiera como indicio de inseguridad jurídica con relación a los propios colegiados.

En consecuencia, y sin perjuicio de la conveniencia de que los órganos competentes refuercen el nivel de previsibilidad del ordenamiento disciplinario corporativo, mediante las refundiciones o modificaciones normativas a que haya lugar, es preciso concluir que la aplicación de las Normas Deontológicas en cuestión a efectos de calificar como infracción las conductas imputadas al hoy recurrente, en conexión con el art. 39 de los Estatutos para el régimen y gobierno de los Colegios de Arquitectos, no ha vulnerado el art. 25.1 de la Constitución.

6. Queda por examinar si, como entiende el recurrente, el principio de legalidad consagrado en el art. 25.1 de la Constitución ha sido vulnerado porque la escala de sanciones o correcciones disciplinarias que se contiene en el art. 39 del Estatuto de 13 de junio de 1931, no haya establecido con la precisión suficiente el tipo y grado de penalidad correspondiente a cada una de las sanciones enumeradas en el citado artículo, en relación con las conductas ilícitas objeto de la corrección disciplinaria. A su juicio, la omisión en el Estatuto de una clasificación de las faltas en leves, graves y muy graves y la correlativa tipificación de las conductas que haya de ser encuadrada en las mismas, produce la infracción constitucional del principio de legalidad que denuncia en cuanto garante de la seguridad jurídica y obstáculo impeditivo de la arbitrariedad.

Es cierto que, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, resultaría más adecuado a las exigencias constitucionales la tipificación de conductas y la determinación de las sanciones disciplinarias correspondientes a las mismas, en un mismo texto normativo que contuviera una descripción más detallada de los tipos de ilícito sancionables. Pero dada la naturaleza del recurso de amparo que no tiene por objeto un enjuiciamiento abstracto de la constitucionalidad de las normas, sino si en su aplicación al caso contrario se han vulnerado o no derechos fundamentales del recurrente susceptibles de este remedio constitucional, lo que ha de examinarse en el presente caso es si la conducta profesional del actor, como Arquitecto incorporado al Colegio de Valencia y Murcia y sometido, por tanto, a los Estatutos de dicho Colegio y a las Normas Deontológicas aprobadas por la Asamblea de las Juntas de Gobierno, se encontraba suficientemente descrita como ilícita

y su sanción debidamente determinada con anterioridad a la actuación que dio lugar al expediente disciplinario y a la sanción impuesta en el mismo, parcialmente confirmada por la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1987.

Desde esta perspectiva, única posible en el recurso de amparo, ha de llegarse a la conclusión de que tampoco en este punto resulta infringido el art. 25.1 de la Constitución por falta de concreción normativa de la sanción impuesta.

En efecto, según hemos visto el art. 39 del Estatuto de 1931, al referirse a las conductas de los colegiados que se aparten de los deberes sociales, profesionales o legales relacionados con la profesión, se refiere «a los determinados en estos Estatutos, en los Reglamentos y en los Acuerdos de Juntas». Y es precisamente en esta clase de Acuerdos de las Juntas, a los que expresamente se refiere el art. 39, donde se aprobaron las Normas Deontológicas por la Asamblea de Juntas de Gobierno el 22 de noviembre de 1971, posteriormente revisadas en la Asamblea de 18 de noviembre de 1975. En el art. 12 de estas Normas Deontológicas se dispone que el Arquitecto habrá de comportarse con honradez y veracidad en todas sus actuaciones profesionales; en el art. 20 se le exige tener un claro conocimiento de la marcha de sus obras, con fidelidad al proyecto aprobado; y en el art. 24 se le impone el deber de acomodarse a la calificación urbanística del suelo. No se trata, pues, como sostiene el recurrente, de un «tratado de deberes morales» sin trascendencia disciplinaria por carecer de la necesaria precisión para ser sancionables en la vía administrativa con arreglo a las diferentes correcciones disciplinarias establecidas en el art. 39 del Estatuto. La «veracidad» de los proyectos, y la «fidelidad» a los mismos de la obra ejecutada y la «acomodación» de unos y otra a la calificación urbanística del suelo, son conductas tipificadas y la ilicitud de su contravención no puede ser ignorada por quienes, con el título de Arquitecto, se incorporan a los Colegios profesionales que tienen como una de sus principales funciones las que les asigna el art. 5, apartado i), de la Ley 2/1974, de 13 de febrero: «Ordenar en el ámbito de su competencia la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial.»

Pues bien, la actuación por la que ha sido sancionado el recurrente que ha quedado expuesta en el apartado primero del primer fundamento jurídico de esta Sentencia, que el recurrente admite en este recurso porque su impugnación no sería materia propia del mismo y que la Sentencia del Tribunal Supremo ha considerado probada, no permite dudar de la gravedad de la misma y, por tanto, de la adecuada aplicación de una de las correcciones disciplinarias previstas en el apartado 6 del art. 39 del Estatuto reservada por éste a las faltas graves. Someter la calificación de las faltas o conductas sancionables como leves, graves o muy graves a la apreciación por los órganos colegiales que, en su caso, ha de ser revisada por los órganos judiciales competentes, no equivale a la absoluta inseguridad jurídica que denuncia el recurrente. La normativa que ha quedado expuesta y su interpretación—señalada en los fundamentos anteriores—en la aplicación a las relaciones de sujeción especial, ofrece criterios razonables que, como los utilizados por la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, permiten la graduación entre infracciones y conductas sancionables en términos previsibles que no vulneran el principio de legalidad.

Lo contrario supondría, y esto es en realidad lo que se sostiene en el recurso, que hasta tanto no se establezca de una manera expresa la correlación entre infracciones y conductas sancionables, quedarían impunes de responsabilidad administrativa disciplinaria las conductas ilícitas de los colegiados. Y a esta conclusión, que desapoderaría de una de sus funciones esenciales a los Colegios profesionales, no puede llevar el art. 25.1 de la Constitución. No obstante lo expuesto, hay que repetir también en este punto que en garantía de una mayor seguridad jurídica sería conveniente que por los organismos competentes se adaptara la normativa disciplinaria de los Colegios profesionales de Arquitectos de una manera más clara a las exigencias constitucionales de los arts. 9.3 y 25.1 de la Norma fundamental.

FALLO

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dado en Madrid a veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Món y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.