

Id Cendoj: 28079130042009100610
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 914/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

Resumen: Orden GAN 20/2005, de 17 de marzo, del Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria, por la que se establece el régimen y procedimiento de autorización de los veterinarios habilitados en la Comunidad Autónoma de Cantabria y se crea su Registro. Alcance. Dictamen preceptivo del Consejo de Estado. Nulidad.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a dieciséis de Diciembre de dos mil nueve

VISTO por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de fecha 18 de diciembre de 2007, sobre la Orden GAN 20/2005, de 17 de marzo, por la que se establece el régimen y procedimiento de autorización de los veterinarios habilitados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Se han personado en este recurso, como partes recurridas, el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS VETERINARIOS DE ESPAÑA, y el ILUSTRE COLEGIO OFICIAL VETERINARIO DE CANTABRIA, representados por la Procuradora de los Tribunales D^a Yolanda Jiménez Alonso.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo 330/2005 y acumulados, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, con fecha 18 de diciembre de 2007, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal: " **FALLAMOS:** Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo promovido por el **CONSEJO GENERAL DE VETERINARIOS DE ESPAÑA Y EL COLEGIO OFICIAL DE VETERINARIOS DE ESPAÑA** contra la Orden GAN/20/2005, de 17 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, declarando su nulidad de pleno derecho, con la consiguiente revocación de la misma; sin que proceda hacer mención expresa acerca de las costas procesales causadas, al no haber méritos para su imposición".

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia ha preparado recurso de casación la representación procesal de la ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, interponiéndolo en base a los siguientes motivos de casación:

Primero .- Al amparo de del *artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción*, por Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate, al infringir la sentencia recurrida el *artículo 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales*.

Segundo .- Bajo el mismo amparo procesal, al infringir la sentencia recurrida el *artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*.

Tercero .- Bajo el mismo amparo procesal que los anteriores, al infringir la sentencia recurrida el *artículo 23.3 de la Ley 8/2003, de Sanidad Animal*.

Y termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia por la que, estimando el recurso de casación, y casando la sentencia recurrida, desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declarando adecuado a Derecho la Orden recurrida".

TERCERO.- La representación procesal del COLEGIO OFICIAL VETERINARIO DE CANTABRIA se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia desestimatoria en su integridad del mismo, y confirmatoria de la sentencia recurrida, con expresa imposición de la totalidad de las costas del recurso a la parte recurrente, todo con cuanto demás hubiere lugar en derecho".

CUARTO.- La representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS VETERINARIOS DE ESPAÑA también se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...dicte sentencia desestimando íntegramente el mismo, confirmando la Resolución recurrida, con expresa imposición de costas a la parte recurrente".

QUINTO.- Mediante providencia de fecha 22 de octubre de 2009 se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 1 de diciembre del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sala de instancia repite en su sentencia una idea errónea sobre el alcance de la Orden GAN 20/2005, de 17 de marzo (Orden del Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria, por la que se establece el régimen y procedimiento de autorización de los veterinarios habilitados en la Comunidad Autónoma de Cantabria y se crea su Registro, impugnada en el proceso), de la que derivan las infracciones que comete de los *artículos 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, y 3.23 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal*, denunciadas, respectivamente, en los motivos de casación primero y tercero.

Dice dicha Sala, en efecto, que son esos Veterinarios los que una vez habilitados mediante la correspondiente autorización, "están en condiciones de ejercer libremente dicha profesión". O que la Orden establece una serie de requisitos para obtener esa habilitación en esa Comunidad Autónoma "y poder desarrollar en ella dicha profesión de forma libre". O que su *art. 3 .d)*, en el que se exige para esa habilitación el requisito de haber realizado el o los cursos de formación específicos con valoración de aprovechamiento, sobre normativa veterinaria, según las directrices establecidas por la Dirección General de Ganadería, "supone el establecimiento por la Comunidad Autónoma de Cantabria de un requisito adicional no previsto legalmente y a través de una disposición general con rango reglamentario para obtener la habilitación para el ejercicio libre de la profesión de Veterinario en el territorio de aquélla"; de suerte que el Veterinario colegiado "no puede desarrollar de forma libre dicha profesión en la Comunidad Autónoma de Cantabria si no es mediante la previa y obligatoria realización y superación de dichos cursos de formación específica"; siendo así que tal requisito "no figura entre los previstos por la *Ley 8/2003, de Sanidad Animal* para el ejercicio libre de la profesión de Veterinario". O que "se incide directamente en el ejercicio libre de una profesión colegiada, que deja de ser tal, ya que a la posesión del título de Licenciado en Veterinaria se le añade un requisito adicional y no previsto legalmente, el cual se impone a través de una norma autonómica de rango reglamentario". O que a través de ésta se regulan "las condiciones necesarias para el ejercicio libre de la profesión de Veterinario en posesión del correspondiente título de Licenciado".

Sin embargo, no es así. El libre ejercicio de la profesión de Veterinario no se supedita al cumplimiento de los requisitos que establece el *art. 3* de aquella Orden, tal y como ya resulta de la mera lectura de la letra a) de ese mismo artículo. Lo que la Orden establece es algo distinto, de menor alcance y más singular, a saber: los requisitos necesarios para obtener la autorización, la acreditación como Veterinario Habilitado y poder así ejercer alguna de las concretas y específicas funciones a que se refiere su Anexo I, modificado por la Orden GAN/58/2005, de 17 de noviembre, y después por la Orden DES/56/2007, de 13 de diciembre. Esto es, para ejercer alguna de las siguientes: a) Emisión de documentación sanitaria de ganado procedente de Ferias y concursos con destino a origen, de acuerdo con lo dispuesto en la orden 44/2003, de 11 de junio, por la que se establecen requisitos y modelos de documentos sanitarios para el movimiento de animales. b) Control documental y de identificación en los accesos a ferias, concursos y exposiciones de animales de renta y de compañía. c) Control de desinfección de vehículos de transporte animal. Y d) Otras funciones que se determinen reglamentariamente a través de la normativa específica que se establezca por la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En suma, y sin juzgar aún sobre su conformidad o no con el ordenamiento jurídico, el alcance de aquella Orden GAN 20/2005, de 17 de marzo, es aquél al que se refiere el *art. 3.23 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal*, cuando dispone, en su inciso inicial, que el Veterinario autorizado o habilitado es el licenciado en Veterinaria reconocido por la autoridad competente para la ejecución de las funciones que reglamentariamente se establezcan. *Precepto legal que, como parece claro, conlleva en sí mismo dos mandatos o consecuencias*: Una, referida a que la autoridad competente *reconozca*, lo que a su vez comporta de modo necesario fijar los requisitos precisos para tal reconocimiento. Y otra, referida a que sea una *norma de rango reglamentario* la que establezca las funciones cuya ejecución necesita de esa autorización o habilitación.

SEGUNDO.- Por tanto, la repetida Orden no se refiere propiamente "a las condiciones generales de las funciones profesionales" de los Veterinarios. Ni por ello requería que en el procedimiento de su elaboración informara preceptivamente el Consejo General de Colegios Veterinarios de España. La Sala de instancia, al entender lo contrario en su sentencia, ha infringido el *art. 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales*.

TERCERO.- En cambio, no podemos contradecir aquí el criterio de dicha Sala en el que entendió (en el último párrafo del fundamento de derecho octavo de su sentencia) que igualmente era preceptivo el informe del Colegio Oficial Veterinario de Cantabria. Es así, porque no es esa una cuestión a dilucidar mediante la interpretación de ese *art. 2.2*, único precepto estatal que se denuncia como infringido en el primer motivo de casación, sino de una que requiere interpretar normas autonómicas a la luz o desde el mandato del *art. 105 a) de la Constitución, como son, en especial, las Leyes del Parlamento de Cantabria 1/2001, de 16 de marzo*, de Colegios Profesionales de Cantabria, y 6/2002, de 10 diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Y además, cerrando con ello la otra vía que nos pudiera llevar a su análisis, porque el recurso de casación no denuncia que aquella Sala incurriera en algún vicio de incongruencia al tratar esa cuestión.

CUARTO.- Lo que expusimos en el primero de nuestros fundamentos de derecho conduce también a estimar el tercero de los motivos de casación. La Orden GAN/20/2005 no regula el ejercicio de una profesión titulada, ni infringe por tanto, por razón de su rango, el principio de reserva de *ley expresado en el art. 36* de la Constitución. A partir de ahí, la recta interpretación del *art. 3.23 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal*, permite afirmar que el reglamento al que llama es hábil asimismo para precisar los requisitos que ha de cumplir el Veterinario autorizado o habilitado, dada la lógica relación o correspondencia que ha de existir entre dichos requisitos y las funciones que ese reglamento ha de establecer.

QUINTO.- Distinta suerte ha de correr, por fin, el segundo de los motivos de casación. Esa Orden no es un reglamento meramente organizativo, pues rebasa este ámbito al establecer los requisitos que ha de cumplir el Veterinario para ser acreditado como Veterinario Habilitado, las obligaciones que les impone, el procedimiento de autorización, y la renovación, revocación y suspensión de ésta; y al afirmar como conductas sancionables "los incumplimientos e infracciones a lo dispuesto en la presente Orden". Es en realidad un reglamento que ejecuta, desarrollándola, aquella previsión del *art. 3.23 de la Ley 8/2003*, que requería por ello la previa consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, tal y como resulta de lo dispuesto en el *párrafo segundo del art. 23, en relación con el 22.3, ambos de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*.

SEXTO.- De conformidad con lo dispuesto en el *art. 139.2 de la Ley de la Jurisdicción*, no procede imponer las costas causadas en este recurso.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

HA LUGAR al recurso de casación que la representación procesal del Gobierno de Cantabria interpone contra la sentencia que, con fecha 18 de diciembre de 2007, dictó la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el recurso número 330/2005 y acumulados. Sentencia que casamos, dejándola sin efecto en cuanto apreció como vicios de nulidad de la Orden GAN/20/2005, de 17 de marzo, los de insuficiencia de rango y omisión del previo informe del Consejo General de Colegios Veterinarios de España. Confirmándola, en cambio, en cuanto declara la nulidad de pleno derecho de dicha Orden por haberse omitido en el procedimiento de su elaboración el informe del Colegio Oficial Veterinario de Cantabria y el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo

de Estado. Todo ello, sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos . PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de esta Sala Excmo. Sr. D. Segundo Menendez Perez todo lo cual yo el Secretario, certifico.