

XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 2
LUGO SENTENCIA: 00153/2020

Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000180/2017 PA
PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000180 /2017-C

Sobre: ADMINISTRACIÓN AUTONOMICA

De D/Dª: XXXXX

Abogado: XXXXX

Procurador XXXXX

Contra D./Dª CONSEJO DE COLEGIOS VETERINARIOS DE
GALICIA

Abogado: XXXXX

Procurador D./Dª XXXX

SENTENCIA N° 153/2020

En Lugo, a veintidós de septiembre de dos mil veinte

Vistos por mí, XXXXX, Juez del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de los de Lugo, los presentes autos de Procedimiento Ordinario seguidos con el número 180/2017 a instancia de XXXX representada por la Procuradora XXXX y asistida de la Letrada XXXX frente al CONSEJO DE COLEGIOS DE VETERINARIOS DE GALICIA, representado y asistido por la Letrada XXXXXXXX ; contra el siguiente acto administrativo:

Desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada interpuesto ante el Consejo de Colegios Veterinarios de Galicia contra la resolución de fecha 24-08- 2016, de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Veterinarios de XXX, por la que se desestimaba la solicitud de baja colegial con devolución de las cuotas colegiales abonadas desde el 12-05-2016 efectuada por XXXXXXXX.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de XXXX se turnó a este Juzgado escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución indicada en el encabezamiento por la representación procesal de XXXXXXXX.

SEGUNDO. - Admitido a trámite el recurso, se acordó tramitarlo por los cauces del proceso ordinario y reclamar el expediente administrativo. Tras ello, se formalizó el escrito de demanda, el cual terminaba suplicando se dictase sentencia por la que se declarase la nulidad o se anulasen las resoluciones impugnadas por no ser conformes a derecho, declarando el derecho de la recurrente a la baja colegial en el Ilustre Colegio de Veterinarios de XXXXX desde la fecha de la solicitud (12-05-2016), con condena en costas de las demandadas.

TERCERO. - A su vez, la representación de la Administración demandada presentó escrito de contestación, oponiéndose al recurso e interesando su desestimación, en el que, a medio de otrosí segundo, solicitaba el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 3.1 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia, por entender que de la validez de la misma depende el fallo que deba pronunciarse en este procedimiento. Se fijó la cuantía del pleito como indeterminada y se recibió el procedimiento a prueba, practicándose las que se estimaron útiles y pertinentes.

Declarado concluso el periodo probatorio, las partes evacuaron sus respectivas conclusiones por escrito, tras lo cual, quedaron los autos vistos para sentencia.

CUARTO. - En la tramitación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales esenciales, a excepción del plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - En el presente procedimiento, la recurrente, funcionaria del Cuerpo Facultativo Superior de la Xunta de Galicia, escala de Veterinarios, impugna en última instancia la resolución de la Junta de Gobierno del Colegio Oficial de Veterinarios de XXXX de fecha 24-08-2016, por la que se desestimaba su solicitud de baja colegial.

Al tiempo de solicitar la baja colegial, la recurrente ocupaba el puesto de Inspectora Veterinaria adscrita a la Consellería de Medio Rural, por lo que considera que tiene derecho a la concesión de la baja en la medida en que, por un lado, únicamente desempeña funciones propias de los servicios veterinarios oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia, de contenido administrativo, y por otro, en cuanto no realiza ninguna actividad privada ligada a su profesión ni tiene concedida compatibilidad al respecto.

Funda la solicitud de baja colegial en el apartado 1 del artículo 3 de la Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Galicia tras la modificación introducida por la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Según dicho precepto:

“Los profesionales titulados vinculados con la administración pública mediante relación de servicios de carácter administrativo o laboral no precisarán estar colegiados para el ejercicio de funciones puramente administrativas ni para la realización de actividades propias de la correspondiente profesión por cuenta de la administración a que pertenezcan.”

Alega también la vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la CE al existir otros colegiados en su misma situación que sin embargo han obtenido la baja con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2010.

Frente a tales pretensiones, el Colegio demandado, admitiendo los hechos relatados por la recurrente, alega que la colegiación es obligatoria y que la norma autonómica en la que funda su derecho contraviene la normativa básica estatal y la jurisprudencia del TC.

Así, indica que solo el Estado puede pronunciarse sobre la colegiación obligatoria y sus excepciones, tal como resulta del artículo 3.2 de la Ley estatal de Colegios Profesionales cuando indica que *“Será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado*

al Colegio Profesional correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal” de forma que el citado artículo 3 de la Ley 11/2001 choca con la competencia exclusiva del Estado en esta materia por cuanto establece una excepción a la regla de la colegiación obligatoria.

Continúa alegando que la resolución impugnada contraviene también la jurisprudencia del TC, el cual ha declarado la inconstitucionalidad de varias normas autonómicas de tenor semejante a la que nos ocupa, sentando la doctrina de que los funcionarios públicos han de estar colegiados cuando desarrollen para la Administración funciones propias de las profesiones que la ley estatal sujeta a colegiación obligatoria, por lo que la norma autonómica en la que la recurrente funda su derecho no puede servir de apoyo legal a su pretensión.

SEGUNDO. - Expuestas de este modo las posiciones de las partes, la cuestión planteada ha de resolverse a la luz de la doctrina constitucional, toda vez que la Constitución es la ley fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, fuente de principios de todas las demás leyes y a la que habrán de ajustarse todas las normas de rango inferior.

En tal sentido, es preciso indicar que con posterioridad a la Jurisprudencia del TSJ de Galicia invocada por la recurrente, se ha ido desarrollando una jurisprudencia constitucional que declara contraria a la Constitución cualquier excepción a autonómica a la colegiación obligatoria.

En efecto, ya desde la STC 3/2013 han sido dictadas por el TC diversas sentencias que han establecido, con carácter definitivo, el carácter básico del artículo 3.2 de la Ley 2/1974, Ley estatal de Colegios Profesionales, que plasma el principio de colegiación obligatoria. En estas sentencias, el TC ha declarado que la exigencia de tal colegiación para el ejercicio de una determinada profesión, y en consecuencia, sus excepciones, forman parte de la competencia estatal del artículo 149.1.18 de la CE y constituye, además, una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales conforme al artículo 149.1.1 de dicho texto legal, de modo que las Comunidades autónomas

no pueden legislar sobre colegiación obligatoria ni establecer excepciones a la misma.

Así, distintas sentencias han venido declarando inconstitucionales y nulas las excepciones a la colegiación obligatoria de los funcionarios públicos aprobadas mediante normas con rango de Ley por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Extremadura, Cataluña, Canarias, País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Cantabria.

El último exponente de esta doctrina es el plasmado en la sentencia del TC de 16 de julio de 2018, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 1 de Santander con relación a la dispensa de colegiación de los empleados públicos que establecía la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria.

El contencioso que dio lugar a que el juzgado santanderino planteara la cuestión de inconstitucionalidad es semejante al que nos ocupa, pues tenía su origen en la solicitud de baja de un veterinario colegiado, funcionario facultativo de producción y sanidad animal de la Administración de Cantabria, amparándose en un artículo de la Ley de Colegios Profesionales de Cantabria que eximía a los funcionarios de la obligatoriedad de la colegiación.

Tanto la Junta de Gobierno del Colegio de Veterinarios de Cantabria como tras el recurso de alzada, la Junta Ejecutiva del Consejo General de Colegios Veterinarios, desestimaron la petición. El caso acabó en el Juzgado número 1 de lo contencioso administrativo de Santander y desde allí se planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional declaró nulos los preceptos de la ley autonómica cántabra que eximía de la colegiación profesional obligatoria a los veterinarios (y otros profesionales) que ejercían su profesión como empleados públicos, dando con ello la razón al Colegio Oficial de Veterinarios de Cantabria y al Consejo General de Colegio Veterinarios de España.

La doctrina acuñada en esta sentencia del Tribunal Constitucional puede resumirse en cinco apartados:

1. La exigencia de la colegiación obligatoria de determinados colectivos profesionales para poder ejercer su actividad corresponde al Estado.

2. Cuando el Estado sujeta a colegiación obligatoria el ejercicio de una concreta profesión, está estableciendo una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en todo el territorio del Estado.

3. El Estado ha ejercido las competencias exclusivas que le atribuyen los artículos 149.1.1 y 18 CE, de tal manera que ha previsto la sujeción a colegiación de determinadas profesiones tituladas, las cuales han de concretarse mediante ley estatal.

4. La normativa estatal no exceptúa a los empleados públicos en general (ni a los veterinarios en particular) de la necesidad de colegiación en el caso de que presten servicios solo para, o a través de, una Administración pública. La cláusula “ *sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional*” con la que concluye el artículo 1.3 de la Ley estatal de Colegios Profesionales no puede interpretarse como introductora de una excepción: se trata de una cautela dirigida a garantizar que el ejercicio de las competencias colegiales de ordenación de la profesión que se atribuyen en exclusiva a los colegios profesionales, no desplace o impida el ejercicio de las competencias que como empleadora ostenta la Administración sobre todo su personal, con independencia de que éste realice o no actividades propias de profesiones colegiadas.

5. Las Comunidades Autónomas con competencia de desarrollo del régimen jurídico de los colegios profesionales de conformidad con las bases estatales, no pueden introducir excepciones a la exigencia obligatoria de colegiación, aunque sea de manera acotada o limitada, porque ello no constituye un desarrollo, sino una contradicción de aquéllas, que las desvirtúa y excede de su competencia.

En consecuencia, El Tribunal Constitucional, al margen de la declaración de inconstitucionalidad por vulneración competencial, reafirma en esta sentencia la obligatoriedad de colegiación para el ejercicio profesional al servicio de la Administración, obligatoriedad que tiene su base en considerar dicha actividad como una modalidad más de ejercicio profesional.

TERCERO.- Sentado lo anterior, el fundamento de la vulneración competencial por parte de la Comunidad Autónoma es perfectamente trasladable a la normativa autonómica en que la demandante funda su pretensión, ya que, conforme a la citada doctrina constitucional, sólo el Estado puede establecer exenciones a la colegiación de determinados colectivos, por lo que resulta ineludible tener en cuenta, como única normativa vigente en materia de colegiación, el citado artículo 3.2 de la Ley 2/1974, Ley estatal de Colegios Profesionales, el cual, impide que los legisladores autonómicos puedan establecer exenciones generales de colegiación para el funcionariado en todas las profesiones colegiadas.

Así las cosas, esta Juzgadora no puede obviar la mencionada doctrina jurisprudencial, puesto que las sentencias, declaraciones y autos del Tribunal Constitucional son obligatorios y vinculantes para todos los poderes del Estado, legisladores, autoridades y tribunales.

En efecto, de los artículos 38.1, 40.2, 61.3 y 75.bis.2 de la LOTC y 5.1 de la LOPJ, se desprende que las sentencias constitucionales están dotadas de una fuerza vinculante, como doctrina constitucional, para los demás órganos del Estado, ya que el Tribunal Constitucional interpreta la Constitución y a la vez, establece el sentido constitucional de todo el derecho. Y este efecto vinculante lo producen tanto el fallo como la motivación de las sentencias del máximo intérprete de la Constitución.

La vinculación de jueces y tribunales al contenido de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocido resulta también del artículo 7-2 de la LOPJ cuando señala que *“En especial, los derechos enunciados en el artículo 53.2 de la Constitución se reconocerán, en todo caso, de conformidad con su contenido constitucionalmente*

declarado, sin que las resoluciones judiciales puedan restringir, menoscabar o inaplicar dicho contenido”.

De este modo, se entiende que, si los órganos judiciales están convencidos de la inconstitucionalidad de la norma, pueden inaplicarla sin necesidad de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. Así resulta del artículo 163 de la CE al disponer que “ *Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional*” ya que la expresión “*pueda ser contraria*” implica una duda sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, pero si esa duda no existe por estar el juez convencido de la inconstitucionalidad de ésta, no tiene por qué someterla a consideración del TC, ya que de acuerdo con el artículo 9.1 de la CE, el juez está vinculado a la Constitución antes que a la ley, máxime si la considera, sin lugar a dudas, inconstitucional.

Además, el artículo 164 de la CE establece que las sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos viene a reconocer la posibilidad de extender la declaración de inconstitucionalidad a normas que guarden una relación con la afectada por la declaración de inconstitucionalidad que así lo justifique.

En definitiva, a la luz de lo expuesto, la doctrina sentada por el TC declarando inconstitucionales y nulas las excepciones a la colegiación obligatoria de los funcionarios públicos aprobadas por las Comunidades Autónomas, permite amparar, en la resolución del caso que nos ocupa, la inaplicación del artículo 3 de la Ley 11/2001, sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad.

CUARTO. - En base a las anteriores consideraciones, cabe concluir que los empleados públicos que ejercen la actividad propia de su profesión por cuenta de la Administración a la que pertenecen, tienen obligación de colegiarse, y ello con independencia de que los destinatarios de sus

actividades sean los ciudadanos o la propia Administración, como es el caso de la aquí recurrente.

A mayor abundamiento, tal como indica la parte demandada, los propios Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española establecen la obligatoriedad de la colegiación, incluso cuando se trate de realizar actividades de la profesión por cuenta de una entidad pública.

Así resulta de los artículos 62.2.3.a).4 y 64.1, conforme a los cuales:

Artículo 62 “2. Será requisito indispensable y previo para el ejercicio de la profesión veterinaria hallarse incorporado al Colegio Profesional correspondiente, cuando la colegiación sea obligatoria

3. El ejercicio profesional puede verificarse:

a) Al servicio de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y de la Administración local.

4. El ejercicio de la profesión, en cualquiera de sus modalidades, se desarrollará por los veterinarios colegiados con plena observancia de la normativa vigente y de acuerdo con las normas ordenadoras de la misma establecidas en estos Estatutos Generales y en las que, a tal fin, se dicten y adopten por la Organización Colegial Veterinaria..”

Artículo 64.1 “Quienes pretendan realizar actividades propias de los veterinarios en cualquiera de sus modalidades, están obligados a solicitar, previamente al inicio de la actividad profesional, sea por cuenta propia o ajena, y tanto al servicio de las Entidades públicas como privadas, o como socio profesional de una Sociedad Profesional, la inscripción en el Colegio Profesional correspondiente a la localidad donde radique su domicilio profesional único o principal, cuando la colegiación sea obligatoria”

Finalmente, cabe indicar que no se aprecia la vulneración del principio de igualdad invocada por la recurrente. En efecto, de la relación de expedientes remitida por el Colegio Oficial de Veterinarios de XXX se desprende que las bajas concedidas a otros veterinarios funcionarios públicos lo fueron a aquéllos que lo solicitaron en los años 2010, 2011 y 2012 y en la mayoría de los casos con “*carácter cautelar*” y “*sin perjuicio de reservarse las acciones que correspondan una vez que sea*

aprobada y publicada la Ley que determinará los casos en que persistirá la obligatoriedad de colegiación”

Sin embargo, las solicitudes resueltas a partir del año 2013, coincidiendo con las primeras sentencias del TC que han venido declarando la inconstitucionalidad de las dispensas de la colegiación obligatoria de los empleados públicos, fueron denegadas, bien expresamente, bien por silencio administrativo, al igual que sucedió en el caso de la recurrente, que por tanto no es la única que se encuentra en la misma situación.

Procede, en definitiva, la desestimación de la demanda interpuesta.

QUINTO. - En materia de costas, de conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA, pese a la desestimación de la demanda, dadas las dudas jurídicas planteadas, no se aprecian méritos para efectuar un especial pronunciamiento en cuanto a las mismas.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación;

FALLO

Que DESESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de XXXXXX frente al CONSEJO DE COLEGIOS DE VETERINARIOS DE GALICIA contra la resolución administrativa citada en el encabezamiento, DECLARO la misma conforme a Derecho, sin que proceda efectuar un especial pronunciamiento en costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que no es firme y que contra la misma cabe interponer Recurso de apelación en el plazo de quince días, contado a partir del siguiente al de su notificación, del que conocería la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Así, por esta Sentencia, definitivamente juzgando en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.