

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 873/2014

Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Cudero Blas

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver
Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 2586/2016

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 13 de diciembre de 2016.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. **873/2014** interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Yolanda Jiménez Alonso, en nombre y representación del **CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS VETERINARIOS DE ESPAÑA**, contra el artículo 41.1 (por el que se crea la especialidad pluridisciplinar de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica") y la disposición final primera, apartado seis, del Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1, Especialidad de "Medicina Preventiva y Salud Pública", y punto 5, Especialidades de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica", "Inmunología" y

“Microbiología y Parasitología, ambos preceptos del Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

Han sido parte demandada la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado, y el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE BIÓLOGOS, representado por el Procurador don Alejandro González Salinas.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jesús Cudero Blas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Consejo General de Colegios Veterinarios de España interpone recurso contencioso-administrativo frente al Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista, concretamente frente a dos de sus preceptos: el artículo 41.1 (por el que se crea la especialidad pluridisciplinar de “Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”) y la disposición final primera, apartado seis, del Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1, Especialidad de “Medicina Preventiva y Salud Pública”, y punto 5, Especialidades de “Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”, “Inmunología” y “Microbiología y Parasitología”.



SEGUNDO. En su escrito de demanda pretendía la parte actora la declaración de nulidad de los expresados preceptos del citado Real Decreto por entender, resumidamente, (i) que los mismos no contemplan a los licenciados/graduados en Veterinaria entre aquellos títulos que pueden acceder a las citadas especialidades (Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica, Inmunología y Microbiología y Parasitología, así como Medicina Preventiva y Salud Pública), siendo así que aquellos profesionales cuentan con titulación y competencia suficientes como para acceder a las mismas, (ii) que ello constituye una *omisión reglamentaria* susceptible de impugnación en la medida en que la misma crea implícitamente una situación contraria a la Constitución, al principio de igualdad y la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y (iii) que se vulneran los límites sustantivos de la potestad reglamentaria, infringiéndose los artículos 9.3 y 106.1 de la Constitución, 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y 3.1 y 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por eso solicitaba sentencia por la que, con estimación íntegra del recurso:

"1. Se declare la nulidad de la disposición final primera, apartado seis, Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1, Especialidad de "Medicina Preventiva y Salud Pública", nulidad que se interesa únicamente respecto de la exclusión de los titulados veterinarios de entre las titulaciones que permiten el acceso a esa especialidad, con la consiguiente exclusión de la misma del punto 1 del citado Anexo I, que contempla las especialidades médicas, y su inclusión en el punto 5, donde de encuentran ubicadas las especialidades pluridisciplinarias.

2. Se declare la nulidad del artículo 41.1 (por el que se crea la especialidad pluridisciplinar de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica") y la disposición final primera, apartado seis, del Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1, Especialidad de "Medicina Preventiva y Salud Pública", y punto 5, que contempla las Especialidades de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica", "Inmunología" y "Microbiología y Parasitología", nulidad que se interesa únicamente respecto de la exclusión de los titulados veterinarios de entre las titulaciones que permiten el acceso a tales especialidades".

TERCERO. El Abogado del Estado contestó a la demanda interesando la desestimación del recurso al considerar, en síntesis, lo siguiente: a) Que la creación de una especialidad multidisciplinar de “Salud Pública” no tiene por qué implicar la eliminación de la “Medicina Preventiva y Salud Pública” como especialidad médica de las relacionadas en el apartado 1 del Anexo I, siendo así que la Memoria del Real Decreto ha aplazado, motivadamente, la regulación de la especialidad “Salud Pública”; b) Que debe rechazarse la pretensión respecto de las especialidades de Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica, Inmunología y Microbiología y Parasitología por cuanto la profesión de veterinario se desenvuelve en un medio vinculado a la vida de los animales, pero que poco o nada tienen que ver con la asistencia sanitaria directa que dispensan las instituciones sanitarias acreditadas para la docencia; c) Que no se vulneran los límites de la potestad reglamentaria.

CUARTO. El Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos contestó a la demanda interesando, asimismo, la desestimación del recurso por cuanto, a su juicio, las especialidades que la actora pretende que se abran a los veterinarios son ajenas al contenido propio de esa profesión, añadiendo que aun cuando la profesión veterinaria es sanitaria, la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias está centrada exclusivamente en la sanidad humana, ajena a la actuación veterinaria.

QUINTO. Recibido el proceso a prueba, practicadas las admitidas con el resultado que obra en autos y evacuado por las partes el trámite de conclusiones, se designó ponente al Excmo. Sr. Magistrado don Jesús Cudero Blas y se señaló para la votación y fallo del recurso la audiencia del 19 de abril de 2016, fecha en la que la Sala acordó practicar –en el recurso núm. 903/2014, señalado para el mismo día y en el que se impugnaba también por los inmunólogos idéntico Real Decreto- una diligencia final encaminada a la incorporación a los autos del acta del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud de 3 de junio de 2014 y que se



evacuara informe por las Comunidades Autónomas sobre los estudios realizados en las mismas respecto de los costes del nuevo sistema y sobre el alcance económico y el impacto presupuestario de la implantación en el territorio correspondiente del nuevo sistema de troncalidad. Tal diligencia final, por su evidente relación con el recurso que ahora nos ocupa, motivó la suspensión del señalamiento acordado en el mismo hasta tanto tuvieran lugar aquellas actuaciones y se unieran al procedimiento correspondiente.

SEXTO. Incorporado a los autos el acta de aquella reunión y emitidos informes por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Región de Murcia, se dio traslado a las partes actora y demandada de aquella acta y de estos informes para que alegaran lo que tuvieran por conveniente, lo que efectuaron en los correspondientes escritos, tras cuya presentación se señaló para la votación y fallo del recurso la audiencia del 8 de noviembre de 2016, fecha en la que se inició la deliberación del asunto, que continuó en las siguientes sesiones y que concluyó el 29 de noviembre de 2016 con el resultado que ahora expresamos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso, como se ha dicho, el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista, concretamente dos de sus preceptos: el artículo 41.1 (por el que se crea la especialidad pluridisciplinar de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica") y la disposición final primera, apartado seis, del Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1,

Especialidad de "Medicina Preventiva y Salud Pública", y punto 5, Especialidades de "Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica", "Inmunología" y "Microbiología y Parasitología".

Aunque en el recurso que nos ocupa la parte actora únicamente pretende la nulidad de tales preceptos por razones de fondo, hemos de trasladar al presente proceso lo ya acordado en la sentencia de esta misma Sección núm. 2569/2016, de 12 de diciembre, dictada en el recurso núm. 903/2014 en el que acordamos la diligencia final mencionada en el quinto antecedente de hecho de esta resolución y respecto de cuyo resultado han alegado las partes actora y codemandadas en los términos que constan en autos.

Decimos que ha de traerse a este proceso aquel pronunciamiento porque en el mismo hemos acordado la nulidad del Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por razones procedimentales lo que, obviamente, hace ya innecesario el análisis de la legalidad de unos preceptos (el artículo 41.1 y la disposición final primera) que han de reputarse también, como todo el Real Decreto, nulos de pleno derecho en los términos ya acordados por la Sala.

Por lo demás, ninguna tacha pueden hacer las partes al pronunciamiento que acordamos por cuanto la votación y fallo de este proceso se suspendió con ocasión de aquella diligencia final, cuyo resultado ha sido trasladado a las partes, que –como dijimos– han podido alegar cuanto han tenido por conveniente.

SEGUNDO. En nuestra sentencia núm. 2569/2016, de 12 de diciembre, tras recordar la normativa aplicable a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la jurisprudencia de esta Sala que considera nulo el reglamento que no va acompañado de un estudio económico y presupuestario mínimamente justificado, afirmamos lo siguiente:



“Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa. Y ello por las razones que a continuación exponemos:

En primer lugar, resulta cuando menos extraño que una reforma tan significativa como la que implanta el Real Decreto carezca completamente de impacto económico en las organizaciones administrativas (las Comunidades Autónomas) en cuyo seno debe llevarse a efecto aquel sistema. No olvidemos que aquella disposición reglamentaria implanta la troncalidad (estableciendo una enseñanza común durante un tiempo a varias especialidades, a la que seguirá un período específico de concreta especialización), lo que debe conllevar un evidente esfuerzo de gestión (que la propia Memoria del Real Decreto llama “esfuerzo organizativo importante de reorganización de unidades docentes, comisiones de docencia, tutores, etc.”).

En segundo lugar, la disposición reglamentaria que nos ocupa no solo se refiere a la troncalidad, sino que incorpora también nuevos y relevantes conceptos al sistema como la reespecialización, que permitirá a los profesionales que prestan servicios en el sistema “adquirir un nuevo título de especialista del mismo tronco”, o las Áreas de Capacitación Específica, una suerte de “superespecialidades” a las que se accede desde una especialización anterior y que requerirán, sin duda, nuevas estructuras docentes y la elaboración de los correspondientes estudios e informes.

En tercer lugar, la propia Exposición de Motivos del Real Decreto que nos ocupa, cuando se refiere a la implantación de las medidas que el mismo dispone, exige a las administraciones sanitarias que incorporen elementos de innovación docente y que usen las nuevas tecnologías de la información y comunicación, exigencia que contrasta con el presunto coste cero que la memoria prevé para las

Comunidades Autónomas, pues éstas son las "administraciones sanitarias" a las que aquella Exposición de Motivos se refiere, al punto de constituirse en las verdaderas protagonistas de la gestión del nuevo sistema.

En cuarto lugar, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad ya pusieron de manifiesto en la tramitación del proyecto –el primero de aquellos órganos hasta en dos ocasiones- la insuficiencia de las previsiones de la Administración sobre el impacto económico y presupuestario, sobre todo teniendo en cuenta la profunda transformación de la formación docente especializada que la reforma entrañaba.

En quinto lugar, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas que han informado a la Sala sobre el particular ha entendido que existe o existirá un relevante impacto económico y presupuestario en absoluto coincidente con el coste cero que se defiende en la memoria. Aunque, ciertamente, algunas Comunidades Autónomas han sostenido que no contemplan la existencia de impacto alguno (Andalucía o Canarias) y otras señalan que no tienen constancia de tales extremos (Navarra y Madrid), el resto de las que han informado señala con claridad que habrá una significativa repercusión económica cuando se implante el nuevo sistema, repercusión que incluso se cuantifica en ciertas ocasiones (Aragón, Castilla y León, Murcia y País Vasco) o que, en todo caso, se afirma sin ambages, sean los costes directos, sean indirectos (Castilla-La Mancha, Cantabria, Cataluña y Galicia).

Estas circunstancias contrastan con la parquedad con la que se manifiesta la Memoria cuando se refiere al impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas, respecto de las que se señala apodícticamente que no habrá incremento alguno –como consecuencia de la implantación del sistema- al contar ya con estructuras de formación especializada, añadiendo genéricamente y con una muy escasa argumentación, que tampoco tiene por qué producirse tal impacto respecto de los nuevos tutores troncales, o en relación con las nuevas especialidades o con las áreas de capacitación específica o con las plazas en formación que se convoquen.

Entendemos, finalmente y como señalaba el Consejo de Estado, que una modificación de tan importante calado como la que ahora nos ocupa debió llevar a la Memoria a analizar con mucho mayor detenimiento los costes económicos y presupuestarios del nuevo sistema, habida cuenta que en la tramitación del proyecto se había puesto de manifiesto con reiteración en varios informes (del propio Consejo

de Estado, del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad y de algunas Comunidades Autónomas) la insuficiencia de los datos que, respecto de aquel impacto, se incluían en la Memoria correspondiente.

Por último, no obliga a conclusión distinta la circunstancia de que ninguna Comunidad Autónoma haya interpuesto recurso contra el Real Decreto o el hecho de que tampoco mostraran su oposición expresa al mismo en las Comisiones de las que forman parte (señaladamente, en la sesión correspondiente del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud). Decimos que tales extremos no alteran el sentido de nuestro pronunciamiento porque lo auténticamente decisivo para estimar el recurso ha sido la constatación de que el material probatorio del que la Sala dispone nos ha permitido afirmar que el análisis del impacto económico y presupuestario efectuado por la Administración al elaborar el Real Decreto se ha revelado notoriamente insuficiente a efectos de que la Memoria en la que tales impactos deben apreciarse cumpla su importante finalidad, insuficiencia que, a tenor de la jurisprudencia que ahora reiteramos, determina la nulidad del Real Decreto por concurrir en el mismo un defecto procedimental de carácter esencial pues lo que aparece como Memoria Económica no cumple con el contenido mínimo exigible a un documento de tal naturaleza”.

TERCERO. Procede, en atención a las razones expuestas y sin que proceda ya abordar los concretos motivos de nulidad aducidos por el Consejo General aquí recurrente respecto de unos preceptos del Real Decreto afectados íntegramente por la nulidad declarada, estimar el recurso contencioso-administrativo y declarar la nulidad la disposición reglamentaria en los términos ya acordados en la sentencia 2569/2016, de 12 de diciembre.

En cuanto a las costas procesales causadas, no procede en este caso su imposición toda vez que la razón de ser de la estimación del recurso –el defecto de procedimiento constatado en aquel pronunciamiento- no fue objeto de debate en el proceso que nos ocupa, en el que actora y codemandadas se limitaron a analizar la legalidad en cuanto al fondo de los concretos preceptos recurridos.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido :

Primero. Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Yolanda Jiménez Alonso, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS VETERINARIOS DE ESPAÑA, contra el artículo 41.1 (por el que se crea la especialidad pluridisciplinar de “Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”) y la disposición final primera, apartado seis, del Anexo I (Relación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia), punto 1, Especialidad de “Medicina Preventiva y Salud Pública”, y punto 5, Especialidades de “Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”, “Inmunología” y “Microbiología y Parasitología, ambos preceptos del Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

Segundo. Declaramos la nulidad del mencionado Real Decreto por su disconformidad con el Ordenamiento Jurídico.

Tercero. No hacemos expresa imposición de las costas procesales.

Procédase a la publicación de la parte dispositiva de esta resolución en el Boletín Oficial del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley de esta Jurisdicción.



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente en la misma, Excmo. Sr. D. JESÚS CUDERO BLAS estando celebrando audiencia pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; certifico.