



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NUMERO UNO DE PONTEVEDRA

Modelo: N11600
RUA HORTAS Nº 2 - 3º PONTEVEDRA
Teléfono: 986805667-8 **Fax:** 986805666
Equipo/usuario: MF

N.I.G: 36038 45 3 2019 0000376
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000143 /2019c /
Sobre: ADMON. INSTITUCIONAL Y CORPORATIVA
De D/Dª: COLEGIO DE VETERINARIOS DE LUGO
Abogado:
Procurador D./Dª:
Contra D./Dª CONSELLO GALEGO DE COLEXIOS DE VETERINARIOS,
Abogado:
Procurador D./Dª ,

Materia: Corporaciones profesionales. Potestad sancionadora. Legitimación activa.

SENTENCIA

Número: 27/2020

Pontevedra, 31 de enero de 2020

Visto por D. _____, magistrado del Juzgado Contencioso- Administrativo 1 de Pontevedra, el **PROCEDIMIENTO ORDINARIO 143/2019**, promovido por el **COLEGIO OFICIAL DE VETERINARIOS DE LUGO**, representado por la Procuradora Dª _____ y defendido por el Letrado D. _____; contra el **CONSELLO GALEGO DE COLEXIOS VETERINARIOS**, representado y defendido por la Letrada Dª _____; en el que se ha personado como parte codemandada D. _____, representado por la Procuradora Dª _____ y asistido por la Letrada _____.

ANTECEDENTES

1º.- El Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 14 de febrero de 2019 del Consello Galego de Colexios Veterinarios, desestimatorio del recurso de reposición formulado frente al acuerdo de 27 de diciembre de 2018 que dispuso el archivo de la denuncia presentada contra D. _____.

En el "Suplico" final de su demanda solicitó se dicte sentencia en la que, además de anularse los actos impugnados, se condene al Consello Galego de Colexios Veterinarios: <<a la incoación del correspondiente expediente sancionador, con las



ADMINISTRACION
DE JUSTIZIA



ADMINISTRACION
DE XUSTIZA

garantías y formalidades previstas en el derecho sancionador, contra la persona del Sr. >> y por los hechos denunciados en su día>>, con expresa imposición de costas al demandado.

2º.- El Consello Galego de Colexios Veterinarios y D. se opusieron a la demanda con sus respectivos escritos de contestación, en los que solicitaron la inadmisión o la íntegra desestimación del recurso, con imposición de costas al demandante.

Se recibió el proceso a prueba, practicándose documental. Se realizó trámite de conclusiones escritas, con el resultado que obra en autos.

Mediante Providencia de 4 de diciembre de 2019 se le requirió al actor la presentación de determinada documentación. Tras su cumplimentación, por Providencia de 8 de enero de 2020 se declaró el pleito concluso y visto para sentencia.

3º.- La cuantía del litigio se estableció en indeterminada (Decreto de 24/09/2019).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- Constituye el **objeto** de este proceso el acuerdo de 14 de febrero de 2019 del Consello Galego de Colexios Veterinarios, desestimatorio del recurso de reposición formulado por el Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo frente al acuerdo de 27 de diciembre de 2018 que dispuso el archivo de la denuncia presentada contra D. por hechos realizados en su calidad de secretario colegial.

El último acuerdo se motivó en que: *<<no consta en el expediente que por parte del Secretario del Colegio de Veterinarios de Lugo se haya realizado un uso ilegítimo de los datos que figuran en los documentos retirados y, en todo caso, no es el Consello Galego de Colexios Veterinarios el organismo competente para instruir un procedimiento sancionador en materia de protección de datos, sino que existen otras vías (...). es importante señalar que no estamos ante una resolución de un expediente disciplinario sino que estamos ante el supuesto previsto en el apartado 2 del artículo 110 del Real Decreto 126/2013 ("Tras las oportunas diligencias indagatorias, el instructor propondrá el sobreseimiento del expediente, si no encontrara indicios de ilícito disciplinario, o formulará pliego de cargos, en caso contrario"). (...) Se ha transcrito el contenido del informe del instructor, informe que la recurrente ha tenido a su disposición en todo momento (...). Además, en la resolución se indicaba que se consideraba que los hechos denunciados no constituían actuaciones que debiesen conllevar la imposición de una sanción tipificada en los Estatutos del Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo, ni en los estatutos generales de la organización colegial veterinaria. Por lo tanto, se señalaba que se consideraba como atípicos los hechos denunciados y se aludía a un informe del instructor del que quedaba copia en el expediente. Estamos por tanto ante una motivación denominada doctrinalmente "in aliunde" (...). El hecho de retirar documentación de la sede no es algo prohibido, sino que para que ello sea posible*



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

es que esté autorizado por el responsable del tratamiento, y la segunda, que si se infringen las normas que en el mismo se citan se estaría ante un supuesto sancionable por parte de la autoridad de control correspondiente (...)>>.

II.- Aduce el Colegio de Veterinarios de Lugo en su **Demanda**, en síntesis, que poco después de tomar posesión el sr. _____ del puesto de “Secretario” de dicha corporación profesional se llevó a su domicilio u oficina particular (fuera de la ciudad de Lugo), libros y documentación colegial, exigiéndole al mismo tiempo al personal del Colegio la remisión a su email personal de datos y documentos colegiales. Añade que lo hizo sin la autorización de la dirección del Colegio y a sabiendas de la oposición de la presidencia, vulnerando la normativa de protección de datos. Se le requirió su devolución, sin éxito. A raíz de ello, el 21/02/2018 se celebró una Junta de Gobierno en la que se decidió denunciar al secretario. Se remitió la denuncia al Consello Galego de Colexios Veterinarios, para que adoptase las medidas disciplinarias oportunas, en expediente sancionador. Pero el Consello, en reunión de su comité ejecutivo de 29/11/2018, decidió archivar sin más el asunto, con omisión del procedimiento establecido al efecto. Decisión que luego confirmó en reposición mediante el acuerdo aquí impugnado. Insiste en que la potestad disciplinaria/sancionadora es reglada y no discrecional, habiendo incurrido el Consello Galego en dejación de funciones, no tramitando correctamente ni siquiera el procedimiento de diligencias informativas previo al sancionador.

El Consello Galego de Colexios Veterinarios esgrime en su escrito de **Contestación**, en resumen, en primer lugar una excepción de inadmisión del recurso por falta de legitimación ad procesum del actor, al no haber aportado el acuerdo corporativo decisorio de la interposición de este recurso contencioso. En segundo lugar, alega que el recurrente ha incurrido en desviación procesal, al invocar en vía judicial más argumentos impugnatorios que en su previo recurso de reposición. Sobre el fondo, insiste en que se ha seguido el procedimiento establecido. El expediente informativo concluyó correctamente con resolución de archivo tras constatar el instructor que el sr. _____ no cometió ninguna de las infracciones tipificadas en los estatutos corporativos, sin perjuicio de que en su caso pudiese ser sancionado por el organismo competente sobre protección de datos.

El codemandado, D. _____, alega en su **Contestación** la misma excepción de falta de legitimación “ad procesum”. Añade que, por otra parte, la Junta de Gobierno del Colegio de Lugo sólo acordó informar al Consello Galego del problema surgido. No dispuso denunciarlo para que se le impusiese una sanción. Sobre el fondo, incide en que desde que fue elegido, democráticamente, para el cargo de secretario del Colegio de Veterinarios de Lugo, la presidenta del mismo obstaculizó sus funciones impidiéndole o dificultándole el acceso a la documentación colegial necesaria. Finalmente le autorizó por email la recogida de documentos y datos imprescindibles para sus funciones. Insiste en que obró correctamente en todo momento, sin cometer infracción alguna de la normativa estatutaria, ni deontológica, tal y como concluyó el Consello Galego, en sendas resoluciones motivadas, tras una fase de investigación, conforme a lo dispuesto en el art. 110.2 RD 126/2013.



ADMINISTRACIÓN
DE XUSTIZA

En fase de conclusiones el codemandado añadió que el actor carece también de legitimación activa por su vinculación jerárquica con el órgano que dictó el acto impugnado (Consello Galego de Colexios Veterinarios) –art. 20.a/ LJCA-. Al tratarse de una cuestión procesal, mediante **Providencia de 4 de diciembre de 2019** se le planteó la tesis al colegio demandante. Éste formuló a continuación escrito de alegaciones oponiéndose a dicho argumento.

III.- Centrados así los términos del conflicto, procede comenzar por rechazar la excepción de inadmisión del recurso, por “**falta de legitimación ad procesum**” del colegio profesional demandante, esgrimida por los demandados.

El **artículo 45.2.d)** de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (LJCA) le exige a las personas jurídicas adjuntar con su escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo la acreditación de la decisión de promover el pleito adoptada por su órgano interno estatutariamente competente.

El Tribunal Supremo (S^a de lo Cont.-Ad.) en reiteradas sentencias ha considerado que el incumplimiento de dicha formalidad determina la inadmisión del recurso. Pero también que se trata de un requisito subsanable a lo largo del proceso (ad. ex. S TS de 1 de junio de 2018, casación 1056/2016, referida a Galicia).

En lo que se refiere al Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo, dicha decisión le corresponde a su Junta de Gobierno, conforme dispone el artículo 7.n) de sus Estatutos, aprobados por Orden de la Xunta de Galicia de 30 de julio de 2014 (DOG do 22/08/2014).

Pues bien, la certificación aportada por el actor tras la Providencia de 4 de diciembre de 2019 acredita que en fecha 24 de mayo de 2019 la Junta de Gobierno del Colegio acordó, por mayoría simple de sus miembros, ratificar la interposición de este proceso contencioso-administrativo. Puede así considerarse debidamente cumplido el requisito.

IV.- Tampoco puede prosperar la excepción de “**desviación procesal**” formulada por el demandado.

El artículo 56.1 LJCA dispone expresamente que en la Demanda <<*podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración*>>.

V.- Mayor complejidad plantea el argumento sobre la “**falta de legitimación activa**” del Colegio demandante respecto del **artículo 20.a) LJCA**. Precepto en el que se le prohíbe interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración a “*los órganos de la misma*”.

Lo cierto es que, ciñéndonos a la **materia propiamente disciplinaria/sancionadora** puede concluirse que el Colegio de Veterinarios de Lugo depende jerárquicamente



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

del Consello Galego de Colexios Veterinarios, pues los acuerdos de aquél son susceptibles de recurso de alzada ante éste (artículo 31.1 Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia; y artículo 109 Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero; en relación con el artículo 121.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En esta materia, disciplinaria/sancionadora, el Colegio de Lugo es un órgano jerárquicamente dependiente del Consello Galego, del cual forma parte.

Se comparte sobre este particular el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (S^a de lo Cont.-Ad.) expuesto en su sentencia de 19 de julio de 2018 (rec. 450/2017), sobre un precedente muy similar a éste. Se afirma en ella lo siguiente:

<<(…) cuando la posición del colegio se caracteriza por el ejercicio de una actividad ad extra sujeta al derecho administrativo que comporta una limitación de los derechos de los profesionales o un control de su actividad, la situación es distinta. En este supuesto el Colegio de Abogados de Murcia actúa en un plano jerárquicamente subordinado respecto del Consejo General de la Abogacía si se establecen recursos administrativos o facultades de tutela a cargo de éste, como es el caso.

Si así es, la posición del colegio, incardinado en la organización que, mediante sucesivos grados, concurre a la formación de la voluntad administrativa, impide que pueda adoptar la posición de parte en defensa de intereses corporativos propios del ámbito específico del colegio frente a los generales cuya gestión se le encomienda con carácter preferente respecto de aquéllos. En suma, la posición del colegio profesional es incompatible con el ejercicio de la acción para impugnar el acto dictado por el órgano situado en estos supuestos en una posición de superioridad jerárquica.

Esto sucede de modo particularmente relevante cuando se trata del ejercicio de la potestad sancionadora, dada su naturaleza inequívocamente administrativa, estrechamente sujeta al principio de legalidad y restrictiva de derechos. A un caso de esta naturaleza -subrayando que la doctrina se sienta "en tal concreto caso"- se refiere la STS de 14 de mayo de 1993 . En este sentido, la Sentencia del TS Sala 3^a, de lo Contencioso- Administrativo de 26 de julio de 1996 (...).>>.

Por este motivo debe inadmitirse el recurso, conforme dispone el artículo 69.a) LJCA.

VI.- Con independencia y sin perjuicio de lo antedicho, se constata “prima facie” la concurrencia de otra causa de desestimación del recurso, por **falta de legitimación activa “ad causam”** del Colegio actor.

En esta materia disciplinaria no se reconoce la “acción pública”. Y ninguna norma le atribuye al Colegio de Veterinarios de Lugo legitimación para poder exigirle al



Consello Galego de Colexios Veterinarios la imposición de una sanción disciplinaria a los miembros de su Junta de Gobierno.

Puede citarse en tal sentido la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 27 de septiembre de 2017 (rec. 172/2017, ponente: Ilmo. Sr.) en la que se afirma lo siguiente:

<<(…) Tal como se desprende del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina general sobre la legitimación activa en interpretación del artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, presenta peculiaridades propias cuando, habiéndose seguido un determinado procedimiento sancionador o disciplinario, el denunciante en el mismo pretende combatir la resolución del órgano administrativo competente para dilucidarla, sea imponiendo una sanción o acordando el archivo. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene apreciando la falta de legitimación de los recurrentes en supuestos asimilables al actual, es decir, en asuntos en los cuales el denunciante que provoca con su denuncia un expediente sancionador o disciplinario por parte de la Administración pretende recurrir jurisdiccionalmente la decisión al respecto del órgano administrativo correspondiente. (…) Debe tomarse nota de que el Tribunal Supremo se está refiriendo, en estos casos, a recurrentes que, como en el nuestro, se consideraban directamente perjudicados por la actitud denunciada, y, pese a ello, les deniega la legitimación. La doctrina indicada supone dar por buenas las siguientes afirmaciones, que se encuentran explícita o implícitamente contenidas en la misma:

a) La facultad de denunciar un hecho perseguible de oficio por la Administración no concede al denunciante la condición de parte interesada, ni la posibilidad por tanto de recurrir, incluso cuando, sin perjuicio de que la Administración lo pueda perseguir de oficio, el hecho ha causado o puede haber causado un perjuicio directo al denunciante.

b) El ejercicio de acciones sancionadoras o disciplinarias sólo concluye en su caso con la imposición de una sanción al denunciado, pero no con la reparación material al denunciante, ni en el sentido de una indemnización ni en el de la revocación de la actuación jurisdiccional realizada.

c) El mero interés moral que, por tanto, resta al denunciante, de que se sancione al denunciado, no es suficiente para fundamentar su legitimación.

(…) El argumento crucial en esta materia es que el denunciante, incluso cuando se considere a sí mismo víctima de la infracción denunciada, no tiene un derecho subjetivo ni un interés legítimo a que el denunciado sea sancionado. El poder punitivo pertenece únicamente a la Administración que tiene encomendada la correspondiente potestad sancionadora y, por consiguiente, sólo la Administración



tiene un interés tutelado por el ordenamiento jurídico en que el infractor sea sancionado.

Es verdad que las cosas no son así en el derecho penal propiamente dicho, donde existe incluso la acción popular; pero ello es debido a que hay normas que expresamente establecen excepciones al monopolio público sobre el ejercicio del ius puniendi ; excepciones que no aparecen en el derecho administrativo sancionador. Es más: aceptar la legitimación activa del denunciante no sólo conduciría a sostener que ostenta un interés que el ordenamiento jurídico no le reconoce ni protege, sino que llevaría también a transformar a los tribunales contencioso-administrativos en una especie de órganos de apelación en materia sancionadora. Esto último supondría dar por bueno que pueden imponer las sanciones administrativas que no impuso la Administración, lo que chocaría con el llamado carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativo. En otras palabras, los tribunales contencioso-administrativos pueden y deben controlar la legalidad de los actos administrativos en materia sancionadora; pero no pueden sustituirse a la Administración en el ejercicio de las potestades sancionadoras que la ley encomienda a aquélla.>>.

Sobre este particular resulta también de interés la más reciente sentencia del Tribunal Supremo (S^a de lo Cont.-Ad.) de 28 de enero de 2019 (rec. 4580/2017, ponente: Excmo. Sr.), en la que sobre un supuesto similar se concluyó la falta de legitimación activa del entonces denunciante.

En el concreto supuesto analizado, el Consello Galego recibió la información procedente del Colegio de Lugo. Designó a un instructor para que investigase lo acontecido. Y tanto éste como el propio Consello concluyeron motivadamente la improcedencia de incoar un expediente sancionador, al no corresponderse la conducta denunciada con ninguno de los concretos tipos infractores tipificados en la normativa corporativa profesional.

En esta tesitura se concluye que el Colegio de Lugo carece de legitimación activa 'ad causam' para poder obligar al Consello Galego que sancione a su secretario.

Esta conclusión, por otra parte, no priva al Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo afectado por una posible actuación negligente o maliciosa de su secretario, de la posibilidad de reaccionar frente a él ante la jurisdicción civil (reclamándole por ejemplo la devolución de los libros de actas), ante la penal, o ante la Agencia Española de Protección de Datos.

VII.- No se va a realizar expresa imposición de costas, considerándose las peculiaridades del litigio (artículo 139 LJCA).



PARTE DISPOSITIVA

1º.- INADMITIR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Veterinarios de Lugo contra el acuerdo de 14 de febrero de 2019 del Consello Galego de Colexios Veterinarios, desestimatorio del recurso de reposición formulado frente al acuerdo de 27 de diciembre de 2018 que dispuso el archivo de la denuncia presentada contra D.

2º.- Sin imposición de costas.

Notifíquesele esta sentencia a las partes del proceso, con la indicación de que contra ella cabe interponer Recurso de Apelación, previa constitución del depósito legalmente exigible, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en las que se funde, en el plazo de 15 días ante este mismo Juzgado, para su posterior remisión al Tribunal Superior de Justicia de Galicia (art. 81, en relación con el art. 85.1, ambos de la Ley Jurisdiccional 29/1998).



La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjuicio, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.