



Roj: **STS 5807/2003 - ECLI:ES:TS:2003:5807**

Id Cendoj: **28079130062003100753**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **29/09/2003**

Nº de Recurso: **45/2002**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Ponente: **FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Septiembre de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los señores al margen anotados, el presente recurso contencioso-administrativo que con el número 45 de 2002, ante la misma pende de resolución. Interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN DE VETERINARIOS ESPECIALISTAS EN PEQUEÑOS ANIMALES (AVEPA) impugna el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo. Sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos. Siendo parte recurrida LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO y la ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL ANIMAL

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la ASOCIACIÓN DE VETERINARIOS ESPECIALISTAS EN PEQUEÑOS ANIMALES (AVEPA) se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido se le entregó a la representación del recurrente para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos suplicó a la Sala dicte sentencia <<Que teniendo por presentado este escrito, por devuelto el expediente administrativo que se acompaña y tenga por deducida, en tiempo y forma en la representación de AVEPA, demanda en el presente recurso contencioso-administrativo contra Real decreto dictado por la Administración del Estado, aprobado en fecha 22 de marzo de 2002, publicado, en el Boletín oficial del estado nº 74, de fecha 27 de marzo de 2002, y tras los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que estimando el recurso interpuesto se declare: 1) Que los artículos 2,4,5 y los Anexos I y II del Real Decreto referido no son conformes a derecho y consecuentemente, declare su nulidad de pleno derecho dejándolos sin efecto. 2) Declare no ser conformes a derecho los artículos y Anexos referidos y los anule totalmente. Además, en el caso de cualquier de los dos pronunciamientos. 3) Se condene en costas al Estado demandado.>>

SEGUNDO.- El Abogado del Estado se opuso a la demanda mediante escrito en el que después de alegar lo que convino a su derecho suplicó a la Sala dicte sentencia desestimando el recurso.

También presentó escrito el otro recurrido, ASOCIACIÓN PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL ANIMAL, quien después de expresar los motivos por los que se oponía a la demanda, suplicó a la Sala que se sirva dictar sentencia declarando la nulidad del Real decreto impugnado por los motivos expuestos en el cuerpo de este escrito.

Por auto de 22 de abril de 2002 la Sala declaró que la cuantía del recurso es indeterminada .

TERCERO.- Siendo procedente sustanciar este pleito por el trámite de conclusiones sucintas, así se acordó, y se concediendo a la partes intervinientes el término de diez días para que presentaran sus escritos, como así hicieron.



CUARTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso el día DIECISIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRES, en cuyo acto tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A. En este recurso contencioso-administrativo, que se ha tramitado ante esta Sala 3ª del Tribunal Supremo de España, la Asociación de Veterinarios Especialistas en Pequeños animales (en adelante AVEPA) impugna el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos.

B. Los preceptos del citado Reglamento que específicamente impugna AVEPA son los siguientes: artículo 2; Anexo I y Anexo II; Artículo 4; y Artículo 5.

Menos el artículo 5, los restantes que se acaban de citar fueron objeto del recurso contencioso-administrativo número 44/2002, resuelto por sentencia de esta misma sección 6ª, de la Sala 3ª, de quince de julio del 2003, que en su parte dispositiva dice esto: <<Fallamos.- Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Veterinarios de Barcelona, representado por el Procurador Don Jorge Deleito García, y defendido por el Letrado Don Juan Beltrán Rahola, contra el Real Decreto 287 de 2.002, de 22 de marzo, del Ministerio de la Presidencia, por el que se desarrolla la Ley 50 de 1.999, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, o, subsidiariamente frente a los artículos 2º apartado 1º a y b y los dos anexos I y II, artículo 2 apartado 3, artículo 3 apartado d) y artículo 4, y artículo 8 apartado 4 y por el Procurador, Sra. Dª Alejandra Eduarda García Mallén, en nombre y representación de la Asociación para la Defensa de los Derechos del Animal, que debemos confirmar por ser conforme con el Ordenamiento Jurídico. Sin costas>>.

Nuestra Sala no aprecia que haya razones que justifiquen cambiar lo que entonces dijimos en la mentada sentencia, por lo que, y sin perjuicio de hacer las consideraciones y adaptaciones que, en su caso, sean necesarias en relación con el número 2 del artículo 2º; y sobre el artículo 5, que no fueron impugnados en ese recurso, debemos reproducir aquí lo que en esa sentencia dijimos sobre el artículo 2, número 1, letras a) y b); artículo 2, número 3; y artículo 4 del Real decreto impugnado ahora por AVEPA.

Asimismo reproducimos lo que en esa misma sentencia dijimos en cuanto a la omisión de consulta de entidades del sector, por ser imputación análoga a la que se hace también, y en último lugar, en el recurso que nos ocupa.

SEGUNDO.- Siguiendo el orden en que AVEPA formula su impugnación, empezaremos por el artículo 2, y los anexos I y II del Real decreto.

A. Estos preceptos disponen: « Artículo 2. Animales de la especie canina potencialmente peligrosos. 1. A los efectos previstos en el art. 2.2 de la Ley 50/1999, tendrán la consideración de perros potencialmente peligrosos: a) Los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente Real Decreto y a sus cruces. b) Aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II».

Anexo I En cuanto a los anexos a los que se refiere la impugnación el I agrupa las siguientes razas: «a) Pit Bull Terrier. b) Staffordshire Bull Terrier. c) American Staffordshire Terrier. d) Rottweiler. e) Dogo Argentino. f) Fila Brasileiro. g) Tosa Inu. h) Akita Inu».

Y el Anexo II expone que «los perros afectados por la presente disposición tienen todas o la mayoría de las características siguientes: a) Fuerte musculatura, aspecto poderoso, robusto, configuración atlética, agilidad, vigor y resistencia. b) Marcado carácter y gran valor. c) Pelo corto. d) Perímetro torácico comprendido entre 60 y 80 centímetros, altura a la cruz entre 50 y 70 centímetros y peso superior a 20 kg. e) Cabeza voluminosa, cuboide, robusta, con cráneo ancho y grande y mejillas musculosas y abombadas. Mandíbulas grandes y fuertes, boca robusta, ancha y profunda. f) Cuello ancho, musculoso y corto. g) Pecho macizo, ancho, grande, profundo, costillas arqueadas y lomo musculado y corto. h) Extremidades anteriores paralelas, rectas y robustas y extremidades posteriores muy musculosas, con patas relativamente largas formando un ángulo moderado.

B. La impugnación de esos preceptos y anexos, la funda la Corporación recurrente, haciendo un resumen de sus argumentos en las siguientes razones: Un perro no es potencialmente peligroso por pertenecer a una raza, sino por la educación concreta que le hayan proporcionado sus propietarios o poseedores junto con las circunstancias en que vive y ha crecido. Las características que establece el anexo II, con relación al artículo 2º 1 b del Real Decreto para considerar que un perro es potencialmente peligroso carecen de rigor científico. Un perro no es peligroso por tener el pelo corto, mucho valor o el cuello ancho. También, a juicio de la recurrente,



esos preceptos infringen el artículo 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común, en cuanto que el concepto de perros potencialmente peligrosos que define, no es el que la Ley que desarrolla ofrece, y concluye que en este artículo y en los anexos el Real Decreto infringe también el principio de jerarquía normativa en cuanto introduce en el concepto de perro potencialmente peligroso, dos conceptos no previstos por la Ley 50 de 1.999, la raza, anexo I, y diversas características, anexo II. Además de lo anterior, las razas y las características no coinciden con las definidas por las Comunidades Autónomas.

La Sala no tiene inconveniente en aceptar la afirmación que como argumento fundamental esgrime la Corporación recurrente, cuando sostiene que «un perro no es potencialmente peligroso por pertenecer a una raza sino por la educación concreta que le proporcionen sus propietarios o poseedores, junto con las circunstancias en que vive y ha crecido». Esta afirmación no contradice lo que asevera la Ley en su exposición de motivos, ni tampoco lo que posteriormente expone el Real Decreto. A continuación, nos extenderemos en estas consideraciones.

Es cierto que la exposición de motivos de la ley, tiene muy presente que los animales potencialmente peligrosos pueden poseer esa condición «por una modificación de su conducta a causa del adiestramiento recibido y a las condiciones ambientales y de manejo a que son sometidos por parte de sus propietarios y criadores» y más adelante, en otro pasaje de su texto añade, también que «el concepto de perro potencialmente peligroso expresado en la ley no se refiere a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares caninos incluidos dentro de una tipología racial concreta y que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces interraciales entre cualquiera de éstos y con cualquiera de otros perros». Es decir, que si bien la ley reconoce que el perro potencialmente peligroso no lo es por su pertenencia a una raza concreta, el estar incluido en una tipología racial cuyas características describe si puede conducir a la inclusión de una raza como portadora de esa condición en potencia, sin que ello implique que todos los canes que pertenezcan a la misma, estén bajo sospecha sino solo que su raza posee las características que son precisas para que un animal de su especie pueda convertirse en peligroso si se fomenta su agresividad o si se le adiestra para la pelea o el ataque.

Y eso lo afirma sin género de duda, el artículo 2. 2 de la Ley 50 de 1.999, cuando dice que «también tendrán la calificación de potencialmente peligrosos, los animales domésticos o de compañía que reglamentariamente se determinen, en particular, los pertenecientes a la especie canina, incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas».

De ahí que el reglamento se limite a cumplir su labor de ejecución de la ley cuando en el artículo 1 apartado a) manifiesta que su objeto es «determinar los animales potencialmente peligrosos pertenecientes a la fauna doméstica de la especie canina», definiéndolos, invocando el artículo 2.2 de la ley, en su artículo 2.1 a y b como «los que pertenezcan a las razas relacionadas en el anexo I del presente Real Decreto y a sus cruces» y como «aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II».

Lo que hace el apartado a) del artículo 2.1 del reglamento es dar cumplimiento al artículo 2, apartado 2 de la ley que le encomendaba determinar reglamentariamente los perros incluidos dentro de una tipología racial, que por su carácter agresivo, tamaño o potencia de mandíbula pueden ser potencialmente peligrosos. Esas características las poseen las razas recogidas en el anexo I y todos los perros potencialmente peligrosos poseen todas o la mayoría de las características que describe el anexo II.

Podrá argumentarse que en el anexo I, por emplear una expresión popular, ni están todos los que son ni son todos los que están, pero eso no puede llevar a la conclusión de que ese anexo incurra en nulidad ni tampoco que estigmatice a las razas que recoge. Por otra parte, si la Administración lo cree conveniente, nada impide que en el futuro modifique del modo que crea oportuno ese anexo o, incluso, lo derogue, pero en este momento no dudamos que el anexo es conforme a derecho y se ajusta al mandato de la ley, en desarrollo del artículo 2. 2 de la misma.

Idéntico juicio nos merece el anexo II, puesto que tiene el mismo fundamento y cumple igual función, es decir, establecer las características que configuran la tipología racial que define a los canes potencialmente peligrosos. Ya sabemos que la raza, e incluso la posesión de esas características no los hace peligrosos, pero por una y otra razón sí poseen esa peligrosidad en potencia.

Con cuanto acabamos de exponer damos respuesta a todos los argumentos que la demanda contenía en torno a esta cuestión. Si como hemos dicho, el reglamento se limita a cumplir el mandato de la ley, es obvio que no infringe el principio de jerarquía normativa cuyo respeto impone el artículo 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común y el hecho de que las razas que incluye el anexo I y las características que describe y recoge el anexo II no coincidan con las definidas por las Comunidades



Autónomas, no afecta a la cuestión aquí debatida, que es sí el reglamento que ejecuta la ley lo hace ajustándose a lo establecido en ella, o excede el mandato que le fue otorgado al Gobierno.

C. AVEPA impugna también el artículo 2 del reglamento en su apartado 3. Dice el precepto que, «en los supuestos contemplados en el apartado anterior, la potencial peligrosidad habrá de ser apreciada por la autoridad competente, atendiendo a criterios objetivos, bien de oficio o bien tras haber sido objeto de una notificación o una denuncia, previo informe de un veterinario, oficial o colegiado, designado o habilitado por la autoridad autonómica o municipal».

Los argumentos sobre los que se sostiene la impugnación los recoge la demanda diciendo que el reglamento no concreta quien sea la autoridad competente para apreciar la potencial peligrosidad ni define los criterios para su concreción, siendo insuficiente que se refiera a criterios objetivos cuando estos se debieron relacionar y desarrollar los factores y circunstancias que cita la ley. Discrepa además de la redacción del apartado que permite que el informe lo emita indistintamente un veterinario oficial o colegiado porque si se trata de comprobar la potencial peligrosidad del perro no puede hacerlo un veterinario no colegiado sino que únicamente debe encomendarse esa tarea a un veterinario colegiado.

La primera de las cuestiones no puede prosperar. Quién y en qué condiciones ha de apreciar la potencial peligrosidad del perro lo deja meridianamente claro el precepto. Lo hará la autoridad autonómica o municipal según proceda, actuando bien de oficio o cuando tenga noticia bien a través de una notificación o una denuncia, atendiendo a criterios objetivos. En cuanto a este último aspecto la queja se dirige al hecho de que esos criterios no se han expuesto por el reglamento y esa falta de definición puede llevar consigo la nulidad de este apartado del Real Decreto. A nuestro juicio ese planteamiento es erróneo. Y lo es porque esos criterios no los tiene que determinar el reglamento cuando ya los fijó la ley en el artículo 2.2 al referirse a la tipología racial y al carácter agresivo, tamaño y potencia de mandíbula, lo que hace que los animales que poseen esas condiciones tengan capacidad para causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas. Y porque además, esas características que pueden determinar la potencial peligrosidad del animal se recogen en el anexo II del Real Decreto. Luego, no existe indeterminación de los criterios objetivos sobre los que habrá de apreciarse la potencial peligrosidad del can.

En cuanto al debate acerca de que veterinario podrá asesorar a la autoridad competente en torno a la apreciación o no de la potencial peligrosidad del animal concreto que se someta a esa decisión, el apartado no deja resquicio a la duda. Será o bien un veterinario oficial o un veterinario colegiado. Normalmente en el veterinario oficial que es aquél, tal y como se expresa el Real Decreto que trabaja al servicio de una Administración Pública, concurrirá la condición de colegiado y en otro caso el veterinario que emita el informe será colegiado por lo que no hace al caso, ese vicio de nulidad que quiere vincularse a esta cuestión. Pero es que si el veterinario oficial no fuese colegiado, tampoco el precepto incurriría en causa de nulidad, puesto que lo que la norma viene a exigir es que sea el veterinario oficial o colegiado, posea los conocimientos suficientes para asesorar a la autoridad competente, y eso en uno u otro caso lo garantiza el título que posee el veterinario sea cual sea la condición de las dos que exige la norma, en la que emita el dictamen.

Esta conclusión no se opone al artículo 36 de la Constitución, que refiriéndose a los Colegios Profesionales no menciona la Colegiación obligatoria, ni el artículo 3.2 de la Ley de Colegios Profesionales que considera requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas estar incorporado a un Colegio y en idéntico sentido el artículo 62 de los Estatutos del Consejo General de Veterinarios. Ya dijimos que el precepto exigía la colegiación y que en otro caso el veterinario oficial al servicio de las Administraciones Públicas para el supuesto que no estuviera colegiado quedaba habilitado por su condición de funcionario para emitir el informe dirigido a la autoridad competente.

Lo expuesto no contradice lo resuelto por esta Sala, en sentencia de su Sección Cuarta de 21 de mayo de 1.992, que dispuso la obligatoriedad de la colegiación de los Inspectores Médicos funcionarios públicos al servicio del Insalud y que se hizo eco de la declaración de colegiación obligatoria de los profesionales de la medicina, aún en el supuesto de que sirvan como funcionarios, lo que garantiza el cumplimiento de las funciones encomendadas a los Colegios, que alcanza a todos los Licenciados en Medicina que actúan profesionalmente como médicos, sea en instituciones públicas o privadas y ello de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional, en sentencias 131 de 1.989 de 17 de julio, y 89 de 1.989 de 11 de mayo. En esas sentencias, el Tribunal Constitucional mantuvo que corresponde al legislador y a la Administración Pública, determinar en qué supuestos, con carácter general, y en qué condiciones no ha de exigirse excepcionalmente la colegiación obligatoria, lo que en el supuesto de los veterinarios no consta que haya ocurrido, por lo que el precepto al referirse a veterinarios oficiales no está excluyendo la colegiación.

C. Una referencia queda por hacer al número 2 de este artículo 2º, que no se impugnaba expresamente en el asunto resuelto en nuestra sentencia de 15 de julio del 2003. Dice este número 2: «Artículo 2. Animales



de la especie canina potencialmente peligrosos [...]. 2. En todo caso, aunque no se encuentren incluidos en el apartado anterior, serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales>>.

Ningún argumento específicamente referido a este número introduce la recurrente, pues en su discurso analiza globalmente ese artículo 2º. En cualquier caso, es patente la racionalidad y la razonabilidad de lo establecido en ese número 2. Y lo dicho en cuanto a los otros dos números de ese artículo y en cuanto a los Anexos I y II del Reglamento es trasladable aquí para sostener su perfecta adecuación a derecho.

CUARTO.- El artículo 5 del Real decreto, impugnado también por AVEPA dice esto: << Artículo 5. Certificado de aptitud psicológica. El certificado de aptitud psicológica, a que se refiere el párrafo c) del artículo 3.1 de la Ley 50/1999, para la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos, se expedirá una vez superadas las pruebas necesarias para comprobar que no existe enfermedad o deficiencia alguna que pueda suponer incapacidad psíquica o psicológica, o cualquier otra limitativa del discernimiento, asociada con: a) Trastornos mentales y de conducta. b) Dificultades psíquicas de evaluación, percepción y toma de decisiones y problemas de personalidad.c) Cualquier otra afección, trastorno o problema, no comprendidos en los párrafos anteriores, que limiten el pleno ejercicio de las facultades mentales precisas para la tenencia de animales potencialmente peligrosos>>.

Mutatis mutandi (o sea, cambiando lo que haya que cambiar) lo dicho en el fundamento precedente es trasladable para rechazar la impugnación por AVEPA de este artículo 5, pues en realidad la argumentación es prácticamente idéntica.

Por tanto, este motivo de impugnación debemos rechazarlo y nuestra Sala lo rechaza.

QUINTO.- Por último -porque, efectivamente, en último lugar lo plantea la Asociación recurrente- hay que rechazar, por carente de base jurídica, la imputación que se hace, con carácter global, al Real decreto reglamentario impugnado por no haber sido oídas una serie de entidades del sector, como son los Colegios y Consejos veterinarios, como el COVB, el Consell de Collegis de Veterinaris de Catalunya, la misma recurrente AVEPA, o el Consejo General, con lo que se infringe el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

Reproduciendo lo que dijimos en la citada sentencia de esta misma Sala y sección, a la que hemos aludido ya varias veces, de 15 de julio del 2003, debemos decir que la falta de audiencia a las Corporaciones que representan los intereses de la profesión veterinaria, sostiene que esa omisión vulnera el artículo 105.a, de la CE, el 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precepto ya derogado como recuerda el Sr. Abogado del Estado, el 2.2 de la Ley 2 de 1.974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, y el 24, apartados b, c y d, de la Ley 50 de 1.997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Invoca también jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con cita de la sentencia 61 de 1.985, y de este Alto Tribunal, sentencias de esta Sala, de 5 de febrero de 1.992, 22 de enero de 1.998, 28 de junio de 2.000 y 24 de octubre de 2.001.

El Sr. Abogado del Estado se opone a esa pretensión de nulidad por falta de audiencia significando que la Ley de Colegios Profesionales la vincula a que la disposición general de que se trate afecte o se refiera a las condiciones generales de las funciones profesionales, circunstancia que en este supuesto es obvio que no concurre, y en relación con el resto de las normas citadas, Constitución Española y Ley 50 de 1.997, sólo establecen la audiencia a los ciudadanos, bien directamente, o, a través de sus organizaciones cuyos fines guarden directa relación con el objeto de la disposición en la que se les oiga. En el supuesto presente niega que pueda hablarse ni tan siquiera de una relación indirecta entre el objeto de la disposición, y la profesión que mantiene, que debió ser oída.

La obligatoriedad de «la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten» fue consagrada constitucionalmente en el artículo 105 a) de nuestra Constitución y esa obligación se regula en el artículo 24 de la Ley 50 de 1.997, del Gobierno, de 27 de noviembre, que regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

La Corporación demandante cree que en este supuesto no se ha cumplido ese procedimiento puesto que ella no ha sido oída como ha sucedido también con el resto de las Corporaciones que representan a la profesión veterinaria.

A juicio de la demandante esa obligación de audiencia en su caso y para este supuesto, viene impuesta por la Ley de Colegios Profesionales. La Ley de Colegios Profesionales en el artículo 2.2 afirma que «los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras



profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles». De lo anterior se deduce, sin esfuerzo alguno, que pese a que otra cosa mantenga el Colegio recurrente, la profesión veterinaria al menos a través de sus Corporaciones de Derecho Público que le agrupan, no fue olvidada por la Administración en el trámite de audiencia del Decreto recurrido y no lo fue porque no había motivo alguno para hacerlo.

Tanto más cuando esa audiencia, en todo caso de haber sido precisa, hubiera de haberse realizado o bien, a través del Consejo General o del Colegio de ámbito nacional pero no de un Colegio territorial, provincial, en este caso. A corroborar lo expuesto viene precisamente la cita que el Colegio recurrente hace del artículo 6 de los Estatutos de la organización colegial veterinaria española que se refiere a «proyectos de disposición estatal que afecten a las condiciones generales del ejercicio profesional».

Por lo que hace al artículo 24 de la Ley del Gobierno, que desarrolla el mandato del artículo 105 a) de la Constitución, en cuanto a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, conviene insistir en la trascendencia que el efectivo cumplimiento del mismo tiene para garantizar el acierto y la legalidad de la propia disposición una vez que por su medio se haya acreditado también la necesidad y oportunidad de la futura norma en palabras del propio precepto en sus apartados a y b. El exacto cumplimiento del procedimiento de elaboración posee como es sabido un carácter formal o ad solemnitatem, de modo que las consecuencias que pueden derivar de su omisión o, de su defectuoso cumplimiento, desembocarían o darían lugar a la nulidad de la disposición indebidamente elaborada. El fiel cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración constituye uno de los límites al ejercicio de la potestad reglamentaria. Así se deduce de la Jurisprudencia de esta Sala sentada entre otras en la sentencia de 13 de noviembre de 2.000 en la que se dijo que: «El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter "ad solemnitatem", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1.c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1.b) LG».

Es precisamente en el apartado c) del artículo 24 de la Ley del Gobierno en el que hace hincapié el Colegio recurrente, por que es en él, en el que propiamente se regula la audiencia de los ciudadanos. Dice el precepto que «elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia» directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición».

El examen del texto no admite más que una única conclusión en torno a la cuestión que plantea el proceso en este punto y que no es otra que la de la corrección del procedimiento seguido por la Administración, sin que la omisión de audiencia a la organización colegial veterinaria haya infringido en modo alguno ese procedimiento.

La audiencia se dirige a los ciudadanos a los que afecte en sus derechos e intereses legítimos la disposición elaborada y se llevará a cabo, bien directamente o través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que les agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

Es precisamente este último inciso, el que en términos generales, ha de marcar la pauta de qué ciudadanos han de ser oídos y a través de que organizaciones o asociaciones se instrumentará la audiencia. La referencia la constituye el objeto de la disposición, en este caso, regular la tenencia de animales potencialmente peligrosos y en particular de los perros de los que pueda predicarse esa condición. Establecido ese extremo, los ciudadanos cuyos derechos o intereses legítimos pueden ser perturbados o cercenados por tal disposición, son aquellos que sean poseedores de esos animales o que en el futuro puedan adquirirlos y poseerlos y no sólo ellos sino quienes se dediquen a su cría y educación, bien para su posesión, bien para su venta, o incluso aquellos que medien en el lícito tráfico en torno a dichos animales. Y la audiencia, en este caso, se articuló correctamente a través de la Real Sociedad Canina de España y de sus asociadas como son los distintos clubes representativos de distintas razas y de otras asociaciones como la también comparecida en el proceso. Sin embargo, no se oyó a las Corporaciones veterinarias, -a nuestro juicio acertadamente-, porque los fines y funciones que el ordenamiento les reconoce no guardan relación directa con el objeto de la disposición. Del mismo modo y con acierto se oyó a las Comunidades Autónomas y se cumplieron el resto de los trámites que el artículo 24 de la citada Ley establece.



SEXTO.- Habiendo dado respuesta a los argumentos que, en apoyo de su pretensión impugnatoria, esgrime AVEPA en su recurso, sólo nos resta pronunciarnos sobre las costas de este proceso. Y al respecto debemos decir que, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 14 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa, y no apreciando mala fe ni temeridad en ninguna de las partes, cada una abonará las suyas.

Por lo expuesto,

#### **FALLAMOS**

Primero.- Debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto y formalizado por la Asociación de Veterinarios Especialistas en Pequeños Animales (AVEPA) contra el Real decreto 287/2002, de 22 de marzo, de 23 de diciembre, sobre el régimen jurídico de animales potencialmente peligrosos, que desarrolla la Ley 50/1999, de 23 de diciembre.

Segundo.- En consecuencia declaramos que no ha habido el vicio que se ha alegado en relación con el procedimiento de elaboración de la citada disposición que los preceptos concretamente impugnados -el 2, el 4, el 5 y los anexos I y II- son conformes con el ordenamiento jurídico.

Tercero.- En cuanto a las costas de este proceso, cada parte abonará las suyas.

Así por esta nuestra sentencia, , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO, en audiencia pública celebrada en el mismo día de su fecha. Certifico.