



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA**  
**T.S.J. SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCIÓN SEGUNDA**

Recurso ordinario: 357/2007  
Parte actora: MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO  
Representante de la parte actora:  
Parte demandada: DEPARTAMENT DE SALUT  
Representante de la parte demandada:

**A U T O**

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

Don Emilio Berlanga Ribelles  
Doña María Pilar Rovira del Canto  
Doña M<sup>8</sup> Fernanda Navarro de Zuloaga  
Don Javier Aguayo Mejía  
Don Joaquín Ferrero Muñoz-Cobo  
**Magistrado Suplente:**  
Don Jordi Morató-Aragonés Pàmies

-----

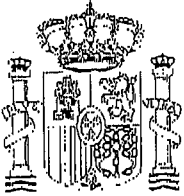
En Barcelona, a veinticinco de julio de 2007

Dada cuenta; lo procedente únase y

**HECHOS**

**ÚNICO.-** Por el Abogado del Estado actuando en nombre y representación de la parte actora, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra Departament de Salut sobre Decreto 31/2007, de 30 de enero de 2007, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de determinadas terapias naturales, y mediante su escrito presentado ante este Tribunal solicitó la suspensión de la ejecución del auto impugnado respecto de los artículos 2, 5, 6, 7, 18, Disposición Transitoria Primera; Segunda, Tercera y Cuarta del Decreto, habiéndose dado el oportuno traslado al órgano demandado por término de cinco días a fin de que informase sobre dicha suspensión, con el resultado que consta en autos.

**VISTO**, siendo el Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado, Don JAVIER AGUAYO MEJÍA, quien expresa el parecer de la Sala.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El Abogado del Estado interesa la suspensión de la vigencia de los artículos 2, 5, 6, 7 y 18, y Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Decret 31/2007, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de determinadas terapias naturales.

Entiende la petición de la medica cautelar que el Decret vulnera la legislación básica estatal ordenadora de las profesiones sanitarias, al venir a permitir a unos denominados "prácticos" la realización de diagnósticos e indicación de tratamientos sin la formación ni capacitación propia de las profesiones sanitarias, siendo que los artículos y Disposiciones antes citados del Decret habilitan a los prácticos naturistas en los establecimientos de terapias naturales la realización de las funciones de diagnóstico y aplicación de tratamiento asignadas a los médicos, y las de aplicación de tratamientos con medios y agentes físicos asignadas a los fisioterapeutas, así como el procedimiento de acreditación de la práctica en terapias naturales y acreditación de la actividad profesional, de la experiencia profesional o formación a tal finalidad.

Asimismo, el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo del Abogado del Estado aduce que el peligro en la demora consiste en el en otro caso lícito ejercicio por los "prácticos" de las terapias naturales en los establecimientos que al efecto puedan abrirse durante la pendencia del proceso jurisdiccional, con la realización de diagnósticos y aplicación de tratamientos posiblemente erróneos y, por ello, el peligro cierto para la salud de los ciudadanos que, confiados en la apariencia de legalidad del Decret, acudan a estos establecimientos para ponerse en manos de profesionales no preparados para el ejercicio de las facultades que esta norma les atribuye.

Por el contrario el Lletrat de la Generalitat, tras exponer el criterio jurisprudencial restrictivo en orden la adopción de la suspensión de la vigencia de disposiciones generales, o que el Decret impugnado es una manifestación legítima de las competencias y potestades del Govern de la Generalitat de Catalunya conforme el marco constitucional y legal de referencia, refiere que la inexistencia de normativa básica estatal en materia de terapias naturales no puede impedir la capacidad normativa de la Generalitat, como que el presente Decret únicamente regula la actividad en los establecimientos de terapias naturales definidos como conjunto organizado de medios técnicos e instalaciones en las que una o varias personas que no ostentan licenciatura o diplomatura sanitaria ejercen una o más de las terapias naturales como sujeción al requisito de acreditación establecido en el mismo; sin que el Decret establezca por sí las funciones de los prácticos, al venir esto determinado por las guías de evaluación de las competencias, elaboradas a propuesta de l'Institut d'Estudis de la Salut y aprobadas por el titular del Departament de Salut, siendo por lo demás que el propio Decret hace expresa referencia a la reserva de las funciones que la ordenación de las profesiones sanitarias asigna a las profesiones sanitarias.

**SEGUNDO.-** La potestad jurisdiccional de suspensión de la ejecutividad de los artículos y Disposiciones del Decret que se solicita, responde a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano jurisdiccional, en forma de conservación o consolidación irreversible de situaciones contrarias al derecho o interés reconocido por el órgano jurisdiccional en su momento, y que la petición de la medida



La tutela cautelar identifica como el peligro cierto de incurrir en error en la realización de diagnósticos sobre la salud de las personas e indicación de tratamientos que sean su consecuencia, al venir realizados por "prácticos" carentes de la formación, capacitación y titulación establecida en la normativa básica estatal tras la superación de planes de estudio de 5 ó 6 años.

Más con ello, junto a la necesidad de preservar el efecto útil del acceso a la jurisdicción en forma de evitación de aquellos efectos indeseables, también deben valorarse en cada caso todos los intereses en conflicto, tal como el grado de intensidad de la exigencia de ejecución que el interés público presenta en relación los perjuicios que puedan ocasionarse de no proceder a su suspensión, e, incluso, una vez acreditada la existencia de ese perjuicio, la propia bondad del derecho ejercitado a los únicos efectos de la medida provisional.

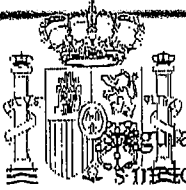
Todo esto teniendo en consideración que, en los supuestos en los que la utilidad del fallo quedara definitivamente perjudicada de no proceder a la tutela cautelar, en atención a producirse el suceso aplicativo que es tenido en consideración en la solicitud de la cautela por la actuación objeto del recurso contencioso-administrativo en un tiempo anterior a la resolución del proceso jurisdiccional, procede efectuar un análisis más intenso de la probabilidad que se produzca un perjuicio grave e irreparable antes de la culminación del proceso, como del propio derecho en debate, en igual medida que se incrementa el grado de afectación de los intereses privados y públicos por la actuación administrativa y la medida cautelar pedida, en el bien entendido que sin embargo no resulta procedente en este trámite efectuar el enjuiciamiento que es propio de la Sentencia que finalice el proceso, tras la práctica de la prueba pertinente y la completa contradicción de las partes procesales.

En este sentido, de aparecer que de los preceptos de la normativa impugnada cuya suspensión se interesa se produzca confusión de la actividad que sea susceptible de desarrollar por estos prácticos con la propia de las profesiones sanitarias, tal no consistiría tanto en el establecimiento de medidas complementarias de las disposiciones estatales en la materia, en el sentido de exigencias adicionales de los mínimos establecidos en la normativa estatal, sino, en la exclusión de los requisitos y condiciones mínimas establecidas por la normativa básica del Estado para la realización de los servicios, actividades y establecimiento sanitarios con el carácter de exclusividad que resulta de aquella regulación básica estatal (así, por ejemplo STC 94 y 95/1982, y 80/1984), como, en tal caso y en lo que ahora nos ocupa, con la evidente trascendencia que ello pudiera suponer en la salud de las personas que hubiesen confiado en la apariencia de legalidad de va de suyo con la vigencia de la norma, lo que debe estimarse interés prioritario, más digno de protección si se prefiere que el ejercicio de la potestad normativa sobre una competencia discutida.

Asimismo, en orden a la apreciación de los distintos elementos de la medida cautelar, no cabe desconocer que este Tribunal ha dictado Auto de 18 de junio de 2007, recurso 186/2007, en el que, a instancia de la Academia Medicohomeopática de Barcelona y otros, se acordó la suspensión de los artículos 5.1, 5.2, 5.3, 12.2,e) y Disposiciones Transitoria Primera, Segunda y Tercera, en relación el artículo 1.1,b) del Decreto de continua referencia, y ello en base a las siguientes consideraciones:

**"SEGON.**- El Decret 31/2007 té per objecte reconèixer i regular l'exercici de les teràpies naturals com a activitats orientades al foment de la salut i al benestar de les persones."

L'apartat primer de l'article 1 recull el llistat de les teràpies que són objecte de



regulació, entre les quals s'inclou la "naturopatia amb criteri homeopàtic", la definició que s'inclou dins d'aquesta teràpia el Decret la remet a les guies d'avaluació de les competències regulades en l'article 19, i que, en aquest cas, ja ha estat publicada en la *web* del Departament de Sanitat i que s'ha aportat a la peça de suspensió.

Els preceptes impugnats fan referència a les condicions que han de reunir les persones que apliquen teràpies naturals, al procediment d'autorització i al règim transitori del reconeixement de l'activitat professional.

Tot i que els recurrents quan impugnen els preceptes ho fan amb caràcter general, de l'articulat de la demanda s'observa que el seu interès es refereix a l'acreditació de la teràpia "naturopatia amb criteri homeopàtic". De la resta de teràpies no se'n fa cap menció i els arguments que s'exposen, en demanar la suspensió, no són a aquelles traslladables. Per aquesta raó en la peça de suspensió tan sols s'entrarà a conèixer de la possible suspensió dels preceptes impugnats amb relació a la teràpia prevista en l'article 1.1.b).

**TERCER.**-A la vista del que disposen els articles 29 i s. de la LJCA i del que la doctrina i la jurisprudència han anat perfilant, és procedent examinar si en aquest cas concorren circumstàncies que aconsellen, tot i tractar-se d'una disposició de caràcter general, acordar la suspensió dels preceptes impugnats.

L'apartat tercer de l'article 2 defineix que a efectes del Decret "un pràctic en teràpies naturals és aquella persona que no disposant de titulació oficial o habilitació professional per a l'exercici de les professions sanitàries titulades està facultada, d'acord amb els procediments d'acreditació i de reconeixement professional d'aquest Decret, per aplicar alguna o algunes de les teràpies naturals incloses en l'àmbit d'aplicació del Decret."

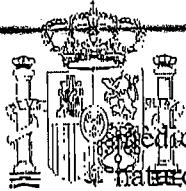
En la guia d'avaluació de la competència criteri homeopàtic, publicada en la *web* de la Generalitat es recull la definició de la homeopatia, les competències clau, els processos atesos amb més freqüència, els continguts formatius i competencials i el mètode d'avaluació i certificació en teràpies naturals.

Segons la guia, el pràctic en teràpia homeopàtica ha de ser capaç de desenvolupar la història clínica homeopàtica, fer el diagnòstic mitjançant l'interrogatori, l'observació i l'exploració, avaluar els símptomes i receptar el remei homeopàtic. El professional homeopata ha de saber discriminar entre casos aguts i crònics. També ha de ser capaç de detectar la necessitat d'atenció urgent i d'actuar en conseqüència (pàg. 14).

Els trastorns més freqüents tractats per la homeopatia es refereixen a la funció digestiva, funcions hepàtiques, sistema nerviós, sistema immunitari, etc. (pàg. 25).

No falta raó als recurrents quan afirmen que el Decret "supone autorizar a personas que no son licenciadas en medicina y cirugía para que puedan recetar medicamentos homeopáticos previo al diagnóstico de enfermedades a las que hacer frente para la curación del enfermo".

Tot i que el Decret en l'apartat quart de l'article 5 disposa que "en cap cas els practicants en teràpies naturals estan autoritzats a realitzar activitats reservades a professionals sanitaris ni a indicar una suspensió o retirada de medicaments allopàtics prescrits per professionals



prácticos", el que no queda clar en el Decret ni en la guia d'avaluació és si els pràctics en naturopatia homeopàtica poder tractar qualsevol tipus de malaltia. La mateixa guia, a pàgina 25 afirma que "L'homeopatia pot curar tot el que sigui curable".

No es tracta de quin tipus de medicina s'aplica a una malaltia (homeopàtica o al·lopàtica) sinó de quines competències i quin àmbit d'actuació tenen els diferents professionals (metges i pràctics). Per aquesta raó es considera que el Decret regula un tipus de professió (pràctic en naturopatia homeopàtica) i li atribueix un àmbit de competència que, pel seu exercici i en una primera aproximació, no queda clar si es requereix o no una titulació professional, raó per la qual el Decret regularia una matèria reservada a l'àmbit de la competència exclusiva de l'Estat (art 149.1.30 CE).

Com exposa l'actora és a l'Estat a qui, en primer lloc, correspon pronunciar-se sobre si l'exercici de la homeopatia es pot definir com a professió sanitària titulada i reglada tenint en compte el nivell de coneixements, habilitats i aptituds que s'han d'exigir per dur-la a terme i exercir-la. Per les raons exposades i sense entrar en el fons de l'assumpte, en aquest moment processal hi ha dubtes que el Decret no estigui afectant el títol competencial de l'Estat, raó per la qual, s'aprecia l'existència d'una aparença de bon dret o *fumus boni in iuris*.

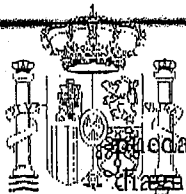
El fet que estigui en qüestió la qualificació professional per a l'exercici d'una teràpia que incideix directament en la salut de les persones, suposa que el Decret podria estar autoritzant l'exercici de la homeopatia a persones que estiguessin mancades de la capacitat i coneixements necessaris. Per altra banda, l'execució del Decret crearia unes situacions jurídiques que, posteriorment, serien difícils de revertir, raó per les quals s'aprecia també l'existència del requisit del *Periculum in mora*.

Les raons exposades es consideren de pes suficient perquè en aquest cas, apartant-nos del criteri general, es consideri convenient acordar la suspensió dels preceptes impugnats en relació a la naturopatia homeopàtica."

**TERCERO.-** La anterior motivación es igualmente aquí de aplicación, sin mayor novedad que su extensión a los preceptos cuya suspensión de ejecutividad igualmente se interesa, y que abarca, además de los allí afectados, a la totalidad del artículo 5, a los artículos 2 y 18, y a la Disposición Transitoria Cuarta del Decret 31/2007; mas no impide la consideración de lo que sigue.

Y es que pese que el escrito de alegaciones del Letrat de la Generalitat aporta razones para la discusión de la apariencia de buen derecho en que se sustenta la medida cautelar, tales son propios del enjuiciamiento y análisis de la resolución que ponga fin a la cuestión tras la realización de la prueba que sea admisible y plena contradicción de las partes procesales, mas sin que pueda abordarse en este momento, siquiera provisoriamente, el fondo de lo que late en aquellas consideraciones.

Por el contrario, las circunstancias relevantes a los presentes efectos de la medida cautelar no consisten tanto en la alegada legítima manifestación de la competencia sustantiva y su ejercicio mediante la potestad normativa del Govern de la Generalitat, conforme el marco constitucional y legal que es de aplicación, como la defensa que se trata de efectuar contra el riesgo a la salud de las personas que sea consecuente a la coarpección de la prestación que



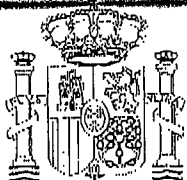
deban realizar los prácticos, de manera que es lo esencial el resultado consecuente al diagnóstico e indicación terapéutica realizada por persona no sanitario, como, también, su posible utilización en sustitución de las diagnósis o indicación de las especialidades médicas que fueran realmente las procedentes,

En lo que nos ocupa, si bien se dijo antes que no es función de esta resolución efectuar un análisis completo de la normativa impugnada, no puede dejar de advertirse que el art. 2 define como actividades propias del objeto de su regulación *“la atención de las personas de manera integral, con el objetivo de ayudar a equilibrar, restaurar y armonizar su salud, en las vertientes preventiva, conservadora o terapéutica...”*, *“la aplicación de un método terapéutico, a partir de un diagnóstico diferencial según los parámetros de la medicina oriental, que ofrecen soluciones a problemas de salud teniendo en cuenta los aspectos físicos, psíquicos, energéticos...”*, *“...disciplinas que usan las manos para ayudar a restaurar la salud de las personas y a mejorar su nivel de bienestar...”*; como que si bien se excluye de manera expresa y formal la realización por los prácticos de las actividades reservadas a las profesiones sanitarias (art. 5.3 Decret), es igualmente cierto que aquellas actividades incluidas en su ámbito de regulación de restauración de la salud, y de aplicación terapéutica a partir de diagnósticos, se predica de toda la competencia que sea contemplada en las guías de evaluación de competencias que para cada terapia apruebe el titular del Departament de Sanitat (*in fine* de a), b) y c) del art. 2.1 Decret), entre la que se halla la más arriba ya analizada, lo que *a prima facie* incurre en solapamiento con la función de mantenimiento de la salud, prevención de enfermedades, diagnóstico, tratamiento, terapéutica y rehabilitación de pacientes, que se reserva a la profesión médica, o al tratamiento con medios físicos se dirige a la recuperación y rehabilitación de las disfunciones o discapacidades somáticas, y a su prevención, que se reserva al profesional sanitario fisioterapeuta.

En dichas circunstancias, no se aprecia, por ahora, que la regulación cuya suspensión se solicita consista en el establecimiento de medidas complementarias, en cuanto aditivas, a las establecidas en la legislación básica del Estado para la ordenación de la actividad y establecimientos sanitarios, sino en la ordenación paralela de las competencias de los prácticos para la restauración de la salud, realización de diagnósticos e indicación de tratamientos, conforme la definición de competencias que sea realizada en Resolución del titular del departamento; todo esto con la afectación de la salud de las personas que fuera consecuente al ejercicio de aquellas actividades materialmente sanitarias por profesionales carentes de la formación y capacitación exigidas, o a la sustitución de la prestación sanitaria realmente procedente.

Por otro lado, los restantes preceptos consisten en la regulación de las condiciones de las personas que deban aplicar aquellas prácticas, los requisitos de sus establecimientos, el equipamiento e instrumental para ello, el procedimiento de acreditación ordinario o el transitorio en favor de quienes ya están ejerciendo profesionalmente alguna de las terapias de su regulación o finalicen estudios prácticos dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Decret, o la adaptación del establecimiento de práctica ya en funcionamiento para adaptarse a sus previsiones, compartiendo por ello la misma razón que ordena la suspensión de la integridad de los artículos 2 y 5 del Decret 31/2007.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,



## PARTE DISPOSITIVA

### LA SALA ACUERDA:

Acordar la suspensión de la ejecutividad de los artículos 2, 5, 6, 7 y 18, y de las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera y Cuarta del Decret 31/2007, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de determinadas terapias naturales.

Esta resolución no es firme y frente a la misma cabe interponer recurso de súplica que habrá de interponerse en el plazo de CINCO DÍAS a contar desde el día siguiente al de su notificación ante esta Sala.

Así por nuestra resolución, lo acordamos, mandamos y firmamos.

DILIGENCIA.- Seguidamente se cumple lo mandado y paso a notificar. Doy fe.