

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 94/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Seccion005

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1457/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 13 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo nº 94/2020 interpuesto por el CONSEJO GENERAL DE COLEGIO OFICIALES DE INGENIEROS AGRÓNOMOS, representado por el procurador D. Julián Caballero Aguado, bajo la dirección letrada de D. Miguel Ángel Auñón Auñón, contra el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen “normas básicas de ordenación de las granjas porcinas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo”. Han comparecido como partes demandadas la Administración del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado D. Manuel María Zorrilla Suárez; Junta de Extremadura, representada por la letrada D.^a Casilda Gutiérrez Pérez; el Consejo General de Colegios Veterinarios, representado por la procuradora D.^a Yolanda Jiménez Alonso, bajo la dirección letrada de Sr.

Jiménez Alonso y la Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino (ANPROGAPOR) representada por la procuradora D.^a María Luisa Maestre Gómez y defendida por el letrado D. Jorge Fernández-Ordás.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal del CONSEJO GENERAL DE COLEGIO OFICIALES DE INGENIEROS AGRÓNOMOS se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen “normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo”, emitido por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y publicado en el BOE núm. 38 de 13 de febrero de 2020, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso a disposición del procurador Sr. Caballero Aguado, para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito presentado el 3 de noviembre de 2020 en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: <<Tenga por presentado este escrito, y por formulada **DEMANDA** frente a al **Real Decreto 306/2020 de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas**, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo, y concretamente contra los incisos que ahora se dirán de los arts. 4.2, 4.3 y 6.2, y previos los trámites preceptivos estime el recurso y **declare nullos** los siguientes incisos: - **Artículo 4.2: “veterinario de explotación”** pudiéndose sustituir por técnico competente o subsidiariamente incluyendo además de veterinario de explotación a ingeniero agrónomo. - **Artículo 4.3:** En el párrafo primero: “evaluación de los requisitos de bioseguridad” y “así como la verificación de estos aspectos incluidos en el Sistema Integral de

Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que establece el artículo 6 del presente real decreto.” En el párrafo segundo: “el veterinario de explotación deberá evaluar el nivel de bioseguridad” “empleando para ello una encuesta que recoja, al menos , el contenido mínimo establecido en el anexo II del presente real decreto” Pudiéndose atribuir tal función a Técnico competente o incluir junto al veterinario de explotación al ingeniero agrónomo. - **Artículo 6.3:** “**veterinario de explotación**” pudiéndose sustituir por técnico competente o subsidiariamente incluyendo además del veterinario de explotación a ingeniero agrónomo.>>

SEGUNDO.- Dado traslado del escrito de demanda a la Abogacía del Estado, presentó escrito contestación a la demanda el 26 de noviembre de 2020, suplicando a la Sala <<tenga por hechas las alegaciones anteriores y por cumplimentado el trámite concedido debiendo desestimar la demanda íntegramente con expresa imposición de costas al recurrente, teniendo por despachado el traslado concedido.>>

Por Diligencia de Ordenación de 27 de abril de 2021 se dio traslado del escrito de demanda a los demandados personados en las presentes actuaciones, y por la representación procesal de la Junta de Extremadura se presentó escrito de contestación a la demanda el 26 de mayo de 2021, argumentando en contra del planteamiento del recurso, en el que termina suplicando a la Sala que <<tenga por hechas las alegaciones anteriores y por cumplimentado el trámite concedido debiendo desestimar la demanda íntegramente con expresa imposición de costas al recurrente, teniendo por despachado el traslado concedido.>>

Por el Consejo General de Colegios de Veterinarios se presentó escrito de contestación a la demanda el 27 de mayo de 2021, suplicando a la Sala: <<Que habiendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tener por contestada en tiempo y forma la demanda del presente recurso contencioso-administrativo y, previos los trámites preceptivos, dictar Sentencia por la que se declare la conformidad a Derecho de los incisos objeto de impugnación por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos contenidos en los artículos 4.2, 4.3 y 6.3 del Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por los motivos expuestos en el presente escrito de contestación, desestimando íntegramente la demanda, con expresa imposición de costas al recurrente.>>

Igualmente, por ANPROGAPOR se presentó escrito de contestación a la demanda el 27 de mayo de 2021, suplicando a la Sala la desestimación íntegramente de las pretensiones de la demandante y que se declare conforme a derecho de los preceptos objeto de impugnación.

TERCERO.- Por Auto de 14 de junio de 2021 se acordó no haber lugar al recibimiento a prueba del presente recurso, quedando unida la documental aportada por la demandante con la demanda a las actuaciones, y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se acordó sustanciar el pleito por conclusiones sucintas, concediéndose a las partes el término sucesivo de diez días, cumplimentándose dicho trámite por la representación procesal del demandante "CONSEJO GENERAL DE COLEGIO OFICIALES DE INGENIEROS AGRÓNOMO" y por los demandados mencionados en el encabezamiento de la presente resolución, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

CUARTO.- Y declaradas concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 30 de noviembre de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso, motivos de impugnación y pretensiones.

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo 94/2020 por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos, contra el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 38, del siguiente día 13, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

El Real Decreto, conforme se corresponde con su propia denominación y se destaca en su Exposición de Motivos, vino a regular parcialmente el sector porcino, de indudable relevancia en nuestro País, que venía rigiéndose por una normativa reglamentaria del año 2000, estimándose necesaria una actualización y revisión de los *«pilares de la normativa de ordenación sectorial porcina»* y ello en base a la evolución de los retos económicos, sociales y medioambientales de la producción ganadera, al tiempo que se adaptaba nuestro Derecho a la normativa armonizada europea, en especial a los objetivos climáticos.

El Real Decreto se compone de 19 artículos, tres Disposiciones Adicionales, dos Transitorias, una Derogatoria y una Final; agrupados en cuatro Capítulos, dedicados, respectivamente: a las *«disposiciones generales»*, *«condiciones mínimas de funcionamiento»*, *«identificación de los animales y registros de las explotaciones de ganado porcino»* y *«mecanismos de coordinación y régimen sancionador»*.

A los efectos del debate de autos debe señalarse que en el artículo 4, incluido en el Capítulo II se regulan las *«responsabilidades en materia de formación, bioseguridad, higiene, bienestar y sanidad animal.»* El precepto comienza por imponer, en su párrafo primero, una serie de obligaciones al titular de la explotación o de los animales, en materia de bioseguridad y sanidad animal que se concretan en la propia norma reglamentaria con remisiones a la normativa comunitaria. Y, en relación con ello, se dispone en el párrafo segundo de este artículo 4 que *«[E]l titular de la explotación designará un veterinario de explotación, que será el encargado de asesorar e informar al titular de la explotación sobre las obligaciones y requisitos del presente real decreto en materia de bioseguridad, higiene, sanidad y bienestar animal»*

Por su parte, en el párrafo tercero del mencionado artículo 4, se dispone que *«[T]al y como establece el Reglamento (UE) 2016/429, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, las explotaciones*

deberán estar sometidas a un plan de visitas zoosanitarias, realizadas por el veterinario de explotación, cuya frecuencia será proporcional al nivel de riesgo del establecimiento, y que incluirá una evaluación de los requisitos de bioseguridad y otros aspectos zoosanitarios, como el uso racional de los antimicrobianos, así como la verificación de estos aspectos incluidos en el Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que establece el artículo 6 del presente real decreto.

«Además, y dentro de este plan de visitas zoosanitarias, el veterinario de explotación deberá evaluar el nivel de bioseguridad y otros aspectos zoosanitarios de la explotación, empleando para ello una encuesta que recoja, al menos, el contenido mínimo establecido en el anexo II del presente real decreto.»

Por su parte, en el artículo 6 del Real Decreto, incluido en el mismo Capítulo, se regula el *«Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino»*; en el que se dispone:

«1. Todas las explotaciones de ganado porcino, incluidas las existentes antes de la entrada en vigor de este real decreto, a excepción de las de autoconsumo y reducidas, contarán con un Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que incluirá, como mínimo, los elementos que se detallan en el anexo IV, cuyo contenido deberá actualizarse, al menos, cada 5 años y, en cualquier caso, siempre que la explotación modifique sustancialmente sus instalaciones o prácticas de manejo.

«2. El veterinario de explotación elaborará aquellos apartados del Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino relacionados con sanidad, bienestar animal, higiene y bioseguridad.»

El objeto de impugnación en el presente recurso son, concretamente, aquellos dos párrafos del artículo 4 transcritos, y el párrafo segundo del artículo 6, estimando la Corporación recurrente que los mencionados

preceptos comportan la asignación profesional a los veterinarios, y exclusivamente a ellos, de las funciones de asesoramiento e información, realización de visitas zoonosanitarias con evaluación de los requisitos de bioseguridad, evaluar su nivel y la elaboración los respectivos apartados de mencionado Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones (en adelante, SIGE). Se considera por la defensa de la Corporación recurrente que dichas funciones no deben atribuirse exclusivamente a los veterinarios, por cuanto pueden ser desempeñadas también por los ingenieros agrónomos, estimándose que en la regulación que se hace sobre esta materia en el Real Decreto comporta una improcedente limitación en perjuicio de dichos profesionales.

En fundamento de los expuesto se aduce en la demanda que las competencias asignadas a los ingenieros agrónomos en materia de bioseguridad, higiene y bienestar animal quedan acreditadas con la aportación de la documentación pertinente que lo justifican, poniendo de manifiesto, a juicio de la Corporación recurrente, los conocimientos de dichos profesionales para desarrollar las funciones que se establecen en los mencionados preceptos reglamentarios.

De todo ello se concluye que existe una improcedente limitación del ejercicio profesional de los ingenieros agrónomos que no está justificada, a tenor de su capacidad técnica.

Sobre tales premisas se considera, en primer lugar (fundamento I sustantivo de la demanda), que con dicha limitación se vulnera el artículo 36 de la Constitución, conforme al cual, solo una norma con rango formal de Ley puede determinar el régimen jurídico del ejercicio de las profesiones tituladas, estimándose que en la actualidad no existe una norma con dicho rango que delimite el ejercicio profesional de los veterinarios y los ingenieros agrónomos, de donde se concluye que el Real Decreto impugnado estaría viciado de nulidad, por regular una materia reservada a norma con rango de Ley.

Se aduce en segundo lugar (fundamento II de la demanda) que la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicio y su Ejercicio, en cuanto traspone al Derecho interno la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, comportan la instauración del principio de libre prestación servicios, sin más limitaciones que las que se imponen en aquella Ley nacional, lo cual, a juicio de la defensa de la Corporación recurrente, comporta que la atribución en exclusividad que se hace en los preceptos cuestionados del Real Decreto, vulneran los mencionados textos nacionales y comunitarios, viciando de nulidad de pleno derecho los artículos impugnados, por infringir lo establecido en una norma de superior rango, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En tercer lugar, en el fundamento III de la demanda, se aduce también en apoyo de la pretensión anulatoria la jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, en relación con los criterios de atribución de competencias profesionales entre diferentes profesionales, rechazando el criterio monopolista entre ellos, doctrina que se considera aplicable al presente supuesto. Y en ese sentido se estima que debe ser aplicada al presente supuesto, los criterios establecidos en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Regulación de las Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, completada con lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Partiendo de ese cuadro normativo y jurisprudencia, se aduce en el fundamento IV de la demanda que la biodiversidad y el bienestar animal constituyen materias que pueden integrarse en el ámbito profesional tanto de los veterinarios como de los ingenieros agrónomos, conforme se delimitan dichas funciones en el Real Decreto que se impugna. Por ello se considera que, atendiendo al concreto contenido de tales preceptos, vulneran esa compatibilidad entre ambos profesionales (fundamento V de la demanda). Redunda en favor de la expuesta compatibilidad de funciones los planes de

estudios de ambas titulaciones, conforme se expone en el fundamento VI de la demanda.

Se termina suplicando a este Tribunal que se estime el recurso y se declare la nulidad parcial de los artículos 4, párrafos segundo y tercero, y el párrafo tercero del artículo 6, los cuales han de quedar redactados, a juicio de la defensa de la Corporación recurrente, con el siguiente contenido:

A. En el artículo 4.2º debe declararse la nulidad del inciso «... *veterinario titular*», debiendo sustituirse o bien por el de técnico competente o incluyendo, además del veterinario de explotación, a ingeniero agrónomo.

B. En el artículo 4.3º, declarar la nulidad, en el párrafo primero, del inciso «... *evaluación de los requisitos de bioseguridad...* » y del inciso «... *así como la verificación de estos aspectos incluidos en el Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones de ganado porcino que establece el artículo 6 del presente real decreto...*»

Por lo que se refiere al párrafo segundo de este artículo 4.3º, se suplica la nulidad de los incisos «... *el veterinario de explotación deberá evaluar el nivel de bioseguridad...*» y el inciso «... *empleando para ello una encuesta que recoja, al menos, el contenido mínimo establecido en el anexo II del presente real decreto...*»

Todos los mencionados párrafos deben incluir en su redacción que se puedan atribuir esas concretas funciones o bien con la formula genérica de técnico competente o incluir, junto al veterinario de explotación, a un ingeniero agrónomo.

C. En el artículo 6.3º, se suplica en la demanda que debe anularse la fase «*veterinario de explotación*», que debe ser sustituida por técnico competente o, subsidiariamente, además del veterinario de explotación, a ingeniero agrónomo.

SEGUNDO. La oposición al recurso.

Han comparecido para oponerse al recurso la Abogacía del Estado, la Junta de Extremadura, el Consejo General de Colegios Oficiales de Veterinarios de España y la Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino (ANPROGAPOR).

Por lo que se refiere a la defensa de la Administración General del Estado, se comienza por reprochar a la demanda que en ningún caso compete a este Tribunal determinar la forma en que deberían redactarse los preceptos tachados de ilegalidad, porque esa competencia es propia de titular de la potestad reglamentaria, que es del Gobierno.

En relación a la pretendida vulneración del artículo 36 de la Constitución, ante la ausencia de norma con rango legal que defina las profesiones tituladas, es lo cierto que sí existe regulación en nuestro Derecho de las profesiones sanitarias, en concreto, en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, conforme a la cual se atribuyen a los veterinarios las competencias en materia de sanidad animal, que justificaría el contenido de los preceptos cuestionados, normativa que también ha sido adoptada en el ámbito comunitario, en concreto en la Directiva 2016/429, de 9 de marzo, relativa a las enfermedades transmisibles de los animales.

Sobre la invocada vulneración de la Ley sobre Libre acceso a las actividades y servicios y la Directiva antes mencionada, ya el mismo preámbulo de la Directiva deja constancia del concepto de imperiosa necesidad de interés general, interpretado por el TJUE, en relación a la posibilidad de la atribución competencial a determinadas profesiones, que ampararían la asignación competencial que se hace en los preceptos del Real Decreto que se cuestionan en el presente proceso.

En relación con la polémica suscitada en la demanda sobre las competencias profesionales y la jurisprudencia que se ha establecido al efecto,

se opone por la defensa de la Administración General del Estado, otras sentencias que contradicen las conclusiones que se hacen por la recurrente.

En relación a la invocada idoneidad profesional de los ingenieros agrónomos en materia de biodiversidad, higiene y bienestar animal, no pueden estimarse que puedan incluirse en la delimitación que se hace en el Real Decreto y no pueden servir de argumento en contrario el hecho de las pretendidas relaciones de puestos de trabajo que se aportan con la demanda, invocándose la jurisprudencia del TJUE.

Se termina suplicando que se desestime el recurso.

En la contestación a la demanda por parte de la representación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se opone a los argumentos de la demanda que es una cuestión pacífica en nuestra normativa nacional y en la comunitaria la importancia de los veterinarios respecto de las explotaciones porcinas, en base a la protección de la salud pública, y así se deduce de lo establecido en el Reglamento 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, ya mencionado. Y en ese mismo sentido debe tenerse en cuenta, en el ámbito del Derecho interno, la ya mencionada Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal.

Conforme a dicha premisa, se considera que los preceptos del Real Decreto que se cuestionan de ilegalidad, deben considerarse que es una correcta aplicación directa del Reglamento comunitario, así como de la mencionada Directiva de Servicios, que se traspone con la norma cuestionada. Por ello se considera adecuada, necesaria y proporcional la atribución competencial que se hace en favor de los veterinarios.

Se termina suplicando la desestimación del recurso.

Por parte del Consejo General de Colegios Veterinarios de España y la Asociación Nacional de Productores se aducen en sus contestaciones a la

demanda, tras reiterar, conforme había aducido el Abogado del Estado, que, en su caso, este Tribunal no puede imponer la forma en que deban quedar redactados los preceptos impugnados, que no puede considerarse que se vulnere el invocado en la demanda artículo 36 de la Constitución por cuanto la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, así como la Ley General de Sanidad, vienen a legitimar la regulación que en favor de los veterinarios se imponen en los preceptos cuestionados de ilegalidad. Tampoco cabe, a juicio de la defensa del Consejo de Veterinarios, que se vulneren con dichos preceptos lo establecido en la Ley de Acceso a las Actividades Profesionales ni a la invocada Directiva de Servicios, estimando que no es aplicable al caso de autos la jurisprudencia que se cita en la demanda. Se aduce así mismo que las atribuciones en materia de bioseguridad y bienestar animal no se corresponden con la titulación de ingenieros agrónomos.

Se termina suplicando que se desestime la demanda.

TERCERO. Objeto y contenido del Real Decreto impugnado.

Como ya se adelantó, mediante el Real Decreto se viene a regular la ordenación de las granjas porcinas, dando nuevo contenido a la regulación hasta entonces existente, constituida por el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, tratando de adaptar dicha normativa a la evolución del sector de las explotaciones porcinas intensivas.

En concreto, se trata de incorporar a la regulación de estas instalaciones ganaderas los retos económicos, sociales y medioambientales, según confesada finalidad de la Exposición de Motivos, prestando especial interés en la revisión en profundidad de la sanidad animal y la gestión del medioambiente, aquella primera con especial atención a la bioseguridad, y en relación a la segunda, contribuir al cumplimiento de los objetivos climáticos de España, que se imponen en el Reglamento (UE) 2018/842, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero entre 2021 y 2030, que contribuyan a la mejora del clima.

Para una mejor comprensión del contenido de los concretos preceptos y párrafos que se impugnan en este recurso, debemos tener en cuenta que con la normativa se pretende reforzar, en aras de esas finalidades generales que se impone al Real Decreto, una serie de obligaciones en el desarrollo de estas explotaciones porcinas intensivas, que se definen en los artículos 2 y 3 de la propia norma reglamentaria.

Pues bien, en lo que aquí interesa, lo importante es que el artículo 4 hace en su párrafo primero una regla general, en cuanto obliga al *«titular de la explotación o el titular de los animales»* de estas explotaciones intensivas al cumplimiento de una serie de medidas y requisitos que el precepto agrupa en las materias de *“bioseguridad y sanidad animal”*; así mismo, se concreta en nuestro Derecho lo establecido en la normativa comunitaria, en cuanto también se impone a tales titulares de las explotaciones o de los animales, *«las obligaciones contenidas en los artículos 10 y 24 del Reglamento (UE) n.º 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016...»*

Es aconsejable que nos detengamos en el alcance de esa obligación que se impone por la norma a los titulares de la explotación o de los animales. Por la remisión que se hace al propio Real Decreto, dichas obligaciones se refieren a la bioseguridad y sanidad animal. De otra parte, por la remisión al Reglamento comunitario, que regula las materias relativas a las enfermedades transmisibles de los animales, comporta las obligaciones que, en relación al listado de enfermedades que se contienen en los artículos 5 y 6 del Reglamento, se contienen en el artículo 10 para los *«operadores»*, esto es y conforme a lo definido en el artículo 4.24º, a *«toda persona física o jurídica que tenga animales o productos bajo su responsabilidad, inclusive por un plazo limitado, pero excluidos los poseedores de animales de compañía y los veterinarios.»*

Excede del cometido que ahora nos ocupa un examen exhaustivo del contenido de dichas obligaciones que se imponen en los artículos 10 y 24 de

mencionado Reglamento comunitario, pero sin dejar constancia que tales obligaciones están relacionadas con la salud de los animales (salud de los animales, medicamentos, propagación de enfermedades, etc.).

Procede que hagamos referencia a esas concretas facetas de estas explotaciones a que se refieren las obligaciones que se imponen tanto en la norma nacional como comunitaria y que el Real Decreto atribuye a los veterinarios,

1º. Obligaciones en materia de bioseguridad y sanidad animal. A la bioseguridad dedica especial atención el Real Decreto, hasta el punto de que ya en la Exposición de Motivos se contempla como *«verdadera red de protección del conjunto del mercado... [y] se hace especial énfasis en garantizar un nivel mínimo en las condiciones de bioseguridad, estableciendo niveles progresivos de protección en función de la dimensión de la granja.»* La bioseguridad se define, conforme a lo establecido en el artículo 2.2º.i, como el *«conjunto de medidas que abarcan tanto estructuras de la explotación, como aquellos aspectos de manejo y gestión, orientadas a proteger a los animales de la entrada y difusión de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias en la explotación.»* Conforme a dicha trascendencia y sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 4, al que deberemos volver, el Real Decreto impone en el artículo 5 las condiciones sobre la bioseguridad, con referencia a las infraestructuras, equipamiento y manejo, pero condicionados a la finalidad de prevenir enfermedades.

Es obligado, siquiera sea someramente, hacer referencia a esas condiciones que impone el artículo 6 en relación con la bioseguridad para la *«explotaciones de ganado porcino»*, que el precepto recoge en su párrafo segundo, referido a los *«requisitos en materia de bioseguridad, higiene y sanidad animal»*. No es necesario hacer una transcripción del largo listado que se contienen en el mencionado párrafo tercero, baste, por ahora, con retener que entre dichos *«requisitos»*, puede apreciarse, a los efectos del debate que

nos ocupa, actuaciones que están referidas tanto a las instalaciones propiamente dichas, como al manejo y gestión de los animales.

Por lo que se refiere al título competencial que en favor de los veterinarios se hace en los preceptos impugnados en materia de sanidad, es obligado traer a colación la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que en sus 117 artículos regula «*las normas básicas y de coordinación en materia de sanidad animal*» (artículo 1) y que define a los profesionales veterinarios en su artículo 3 (apartados 22º y 23º), sin que exista referencia alguna a los ingenieros agrónomos. Baste la remisión al contenido de la Ley a los efectos que aquí interesan sobre la legalidad de los preceptos impugnados en lo referente al contenido que deba darse a la sanidad animal como atribución competencial a los veterinarios.

2º. Obligaciones impuestas por el Reglamento comunitario. Como ya se adelantó antes, es el artículo 10 el que impone determinadas obligaciones a los «operadores» respecto de los animales en cautividad, referidas a la salud de los animales; uso de medicamentos; riesgo de propagación de enfermedades; explotación adecuada de los animales y las medidas de bioprotección respecto de las especies en cautividad, el tipo de explotación, los riesgos que se planteen y las medidas respecto de la fauna silvestre.

Pues bien, partiendo, en grandes líneas, de ese cuadro de obligaciones, lo que se dispone en el artículo 4, párrafo segundo, del Real Decreto es, como ya antes se ha dicho con su transcripción, que el titular de la explotación deberá designar un «*veterinario titular de la explotación*», y que a ese profesional se le impone la obligación de «asesorar e informar» a dicho titular sobre las obligaciones y requisitos en materia de bioseguridad, higiene, sanidad y bienestar animal. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 4 impone que dicho profesional deberá realizar «*visitas zoonosanitarias*», conforme a un plan elaborado al efecto, con expresión de la frecuencia de las visitas,

que deberán incluir la evaluación de los requisitos de bioseguridad y otros aspectos zoonosarios.

Por lo que se refiere al artículo 6 del Real Decreto, como se deduce de la transcripción antes realizada, se impone en el párrafo primero la obligación de las explotaciones de ganado porcino de elaborar un Sistema Integral de Gestión de las Explotaciones (en adelante, SIGE); que deberá contener los elementos que se establecen en el Anexo IV del Real Decreto. En relación con el mencionado SIGE se dispone en el párrafo segundo de este artículo 6, que es el impugnado, que precisamente será el veterinario titular de la explotación el que elaborará aquellos apartados del mismo referidos a la «*sanidad, bienestar animal, higiene y bioseguridad.*»

Las anteriores consideraciones son de indudable trascendencia para el debate de autos porque, como ya hemos vistos, es esa exclusión de los ingenieros agrónomos los que se consideran por la Corporación recurrente viciados de nulidad. Pero es necesario hacer alguna consideración previa que no pasa desapercibida a las defensas de las partes recurridas.

Nos referimos a que la demanda, como ya se ha expuesto anteriormente, no se limita a suplicar un pretendido derecho a que los ingenieros agrónomos deban también realizar las funciones de asesoramiento e informe que se regula en los preceptos impugnados, sino que se hace una petición más específica. En efecto, como ya antes hemos reseñado, en la demanda se suplica a este Tribunal que condene al Gobierno, autor de la norma reglamentaria, a dar una nueva redacción a los preceptos en cuestión, en la forma expresamente pretendida por la Corporación recurrente.

Lo expuesto no puede ser acogido y comporta ya un primer rechazo de la demanda, al menos por ahora, en lo que se refiere a esa concreta petición. En efecto, sabido es que la revisión jurisdiccional de las normas reglamentarias está basada y justificada en el principio de legalidad, que debe respetarse en el ejercicio de esa potestad por la Administración, como de

todas las potestades que detenta, conforme se impone ya en el máximo nivel normativo en los artículos 97, 103 y 106 de la Constitución y reitera con mayor extensión el artículo 128 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ahora bien, el ejercicio de la potestad reglamentaria comporta una amplia discrecionalidad por su titular que escapa a un control jurisdiccional en cuanto a su ejercicio. Es cierto que ese control jurisdiccional abarca el sometimiento del reglamento a los preceptos normativos de superior rango, pero en modo alguno permite imponer al titular de dicha competencia la forma en que han de regularse las materias a que afecta el reglamento, en aras, en última instancia, al respeto al principio de separación de poderes.

Lo expuesto aparece claramente regulado en el artículo 71 de nuestra Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando impone que los Tribunales pueden declarar la nulidad de un precepto reglamentario al amparo de lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pero en modo alguno pueden *«determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen.»*

Conforme a lo expuesto, a lo más que podrá accederse de lo suplicado en la demanda, es a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados, pero no respecto a la condena al Gobierno de que los preceptos deban quedar redactados en la forma que se suplica por la Corporación recurrente, pretensión que debe ya desde este momento quedar excluida del debate.

CUARTO. La reserva de ley en las profesionales tituladas. El artículo 36 de la Constitución.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores debemos proceder al examen del primero de los motivos aducidos en la demanda, referido, como ya dijimos, a la pretendida vulneración del artículo 36 de la Constitución. El argumento de la demanda es que no existe norma de rango legal que delimite las competencias entre los veterinarios y los ingenieros agrónomos, de donde

se concluye que el Real Decreto impugnado, al asignar esa distribución competencial, está vulnerando el rango normativo que impone la Norma Fundamental y los preceptos reglamentarios impugnados están viciados de nulidad de pleno derecho, deberá entenderse, que de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2º de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Este Tribunal no puede compartir esos argumentos. En efecto, es necesario comenzar por recordar que el artículo 36 de la Constitución declara que *«[L]a ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas...»*. Es oportuno, a la vista de los argumentos que se hacen en la demanda, determinar el alcance del mencionado precepto.

El Tribunal Constitucional ha establecido el contenido de lo que el precepto constitucional configura como profesiones tituladas, declarando que la norma *«implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas... tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades ‘a la posesión de concretos títulos académicos’, y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas ‘para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia’. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada...»*

Así pues, conforme a dicha jurisprudencia *«es el legislador el que debe determinar “qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un Colegio Profesional, así como, en su caso,*

la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional”»

Y es que, como declara la STS 201/2013, de 5 de diciembre (ECLI:ES:TC:2013:201) *«este Tribunal ha definido las profesiones tituladas como aquéllas “para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia”... desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), ... [las] profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador estatal, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos en la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3)”»*

De la reseñada jurisprudencia cabe concluir que el Real Decreto impugnado en modo alguno determina la naturaleza de titulada a la profesión veterinaria, por lo que difícilmente puede estimarse que se haya vulnerado el artículo 36 de la Constitución, porque no invade las competencias que la Constitución reserva a la Ley.

El argumento que erróneamente se hace en la demanda parte de un error inicial. En efecto, cuando se razona por la defensa de la Corporación recurrente que no existe norma de rango legal que delimite las competencias entre veterinarios e ingenieros agrónomos, se está imponiendo al mencionado

precepto constitucional un contenido que no tiene, es decir, ese a modo de delimitación competencial entre profesiones tituladas.

Lo que debe regular la norma con rango de Ley, conforme a la Constitución, son esas profesiones tituladas, individualmente consideradas y, en esa regulación, estará ínsita esa distribución competencial, que en no pocos casos podrán tener delimitaciones no exentas de dificultad. No puede tacharse de ilegalidad los preceptos reglamentarios por hacer una atribución de funciones a profesiones tituladas --que nunca lo hace el Real Decreto--, por ser una materia reservada a la Ley, porque lo que debe ésta regular es la propia configuración de tales profesiones, que la normativa sectorial tomara en consideración para regular los diferentes ámbitos de actividades, que es lo que hacen los preceptos cuestionados, que no crea la profesión titulada de licenciado en veterinaria, sino que tomando en consideración su ámbito profesional, le asigna una concreta función de asesoramiento e información como veterinario de la explotación o la realización de inspecciones del ganado.

Y en esa confusión señalada subyace un argumento que se hace en la demanda cuando se trae al debate de autos la compleja problemática jurisdiccional que ha tenido la delimitación competencial entre las distintas especialidades de la profesión titulada de ingeniería, porque entre esos distintos ámbitos de una misma profesión titulada si se requería una norma con ese rango, pero no para delimitar la ingeniería con otra profesión titulada, que es lo que se sostiene en la demanda.

Bien es verdad que la jurisprudencia de esta Sala Tercera, de la que se hace eco la defensa de la Corporación recurrente en la demanda, ha declarado en la STS de 15 de febrero de 2005, dictada en el recurso de casación 89/2003, que en cuanto solo el Legislador puede regular el ejercicio de las profesiones tituladas, es lo cierto que se vulneraría el principio de legalidad que impone el artículo 36 de la Constitución cuando es la norma la que, sin regular propiamente las habilitaciones de una concreta profesión titulada, hace una atribución en régimen de exclusividad; esto es, « *en el caso*

de que un reglamento regulase o afectase a un elemento esencial del ejercicio de una profesión» que comportaría un elemento esencial cuando unas determinadas facultades se asignasen a una concreta profesión titulada con exclusión de otra (especialidades de la ingeniería, en el caso allí enjuiciado), haciendo la sentencia un examen exhaustivo de los precedentes jurisprudenciales que no parece necesario reproducir ahora.

Sin embargo, en el caso de autos, deberá tenerse en cuenta que, sin perjuicio de lo que después se dirá, es lo cierto que en el caso enjuiciado en la sentencia mencionada se refería a distintas especialidades de una misma titulación general, la ingeniería, por lo que el debate estaba allí remitido a un problema de límites de facultades dentro de cada una de las especialidades de una misma profesión titulada, y eso es algo muy diferente del supuesto que aquí nos ocupa. Y se deja constancia de esa circunstancia en la mencionada sentencia cuando pone de manifiesto incluso la existencia de una normativa no calificadora de las delimitaciones competenciales de las distintas especialidades de la ingeniería (*«... facultades que en la situación normativa previa estaban abiertas a los ingenieros competentes en la materia, lo que comprendía tanto a los de telecomunicaciones como a los industriales... »*)

Si la polémica que se suscita en la demanda está referida a una pretendida delimitación entre veterinarios e ingenieros agrónomos, es manifiesto que no existe ese problema de delimitación profesional desde el punto de vista de la habilitación de los títulos que otorgan una u otra profesión titulada. Podría admitirse que la regulación reglamentaria puede o no confundir en que las concretas funciones que se establecen en los preceptos cuestionados pudieran ser desempeñadas por una u otra profesión --cuestión que se contempla a los meros efectos de la polémica suscitada--, pero desde luego la delimitación competencial entre ingenieros agrónomos y veterinarios, considerados en sus propias funciones, no existe, por tener ámbitos competenciales bien diferentes, por más que, como ya dijimos, puedan existir particulares zonas de compatibilidad, que no distorsionan ese diferente ámbito competencial.

Ahora bien, si como hemos concluido, el Real Decreto no hace una regulación de profesión titulada alguna, es lo cierto que la profesión titulada de los veterinarios tiene una regulación a nivel normativa con rango de Ley suficiente que salva toda la problemática que al respecto se sostiene en la demanda.

En efecto, como con evidente acierto se cuidan de señalar las defensas de las partes recurridas, suscitado el debate en sede de rango normativo de legalidad de la profesión titulada de veterinarios tiene asignado un contenido bien concreto en normas con ese rango. Es decir, que si lo que se pretende con la argumentación de la demanda es sostener que es la misma norma reglamentaria recurrida la que impone ab initio una delimitación específica para los veterinarios, el argumento no puede ser compartido.

En ese sentido y como ya antes se dijo, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, tiene por objeto regular *«los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas en lo que se refiere a su ejercicio por cuenta propia o ajena, a la estructura general de la formación de los profesionales, al desarrollo profesional de éstos y a su participación en la planificación y ordenación de las profesiones sanitarias...»* (artículo 1) y de manera expresa se dispone en el artículo segundo que *«[D]e conformidad con el artículo 36 de la Constitución, y a los efectos de esta ley, son profesiones sanitarias, tituladas y reguladas, aquellas cuya formación pregraduada o especializada se dirige específica y fundamentalmente a dotar a los interesados de los conocimientos, habilidades y actitudes propias de la atención de salud...»*

Pues bien, lo que interesa destacar, a los efectos del debate aquí suscitado, es que cuando la Ley regula las funciones de los respectivos licenciados sanitarios en el artículo 6, declara, en el párrafo 2º. b) que a los veterinarios le corresponde *«el control de la higiene y de la tecnología en la producción y elaboración de alimentos de origen animal, así como la*

prevención y lucha contra las enfermedades animales, particularmente las zoonosis, y el desarrollo de las técnicas necesarias para evitar los riesgos que en el hombre pueden producir la vida animal y sus enfermedades.»

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, comienza por definir en su artículo 2. b) a los *««medicamento veterinario: [como] Toda sustancia o combinación de sustancias que se presente como poseedora de propiedades curativas o preventivas con respecto a las enfermedades animales o que pueda administrarse al animal con el fin de restablecer, corregir o modificar sus funciones fisiológicas ejerciendo una acción farmacológica, inmunológica o metabólica, o de establecer un diagnóstico veterinario. También se considerarán «medicamentos veterinarios» las «premezclas para piensos medicamentosos» elaboradas para ser incorporadas a un pienso.»*». Y, en lógica congruencia con ello, se declara en el artículo 37, al regular la *«prescripción de medicamentos veterinarios»*, los que tienen el *«objeto de proteger la salud humana y la sanidad animal»*, cuya prescripción está bajo la vigilancia de los veterinarios, quienes deberán expedir las recetas veterinarias (párrafo quinto) y, en ocasiones, con la preceptiva administración por dichos profesionales (párrafo cuarto del precepto).

También debe reseñarse, por su vital importancia, la ya citada la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, cuya finalidad es la de establecer *«las normas básicas y de coordinación en materia de sanidad animal»*, conforme se declara en su artículo primero, descendiendo a fines más concretos en el mencionado precepto, de los que merecen destacarse las referidas a las enfermedades y mejora sanitaria de los animales y de sus explotaciones, sus productos, prevención de enfermedades y de los riesgos para la salud humana, etc. Pues bien, el Texto Refundido, que incide de manera intensa en la materia a que se refiere el Real Decreto impugnado, define en su artículo 3 a los veterinarios, tanto oficial como autorizado o habilitado, como *«el licenciado en Veterinaria reconocido por la autoridad*

competente para la ejecución de las funciones que reglamentariamente se establezcan, en especial, el veterinario de las agrupaciones de defensa sanitaria y el veterinario de explotación. Se entenderá por veterinario de explotación el veterinario o empresa veterinaria que se encuentre al servicio, exclusivo o no de una explotación, de forma temporal o permanente, para la prestación en ella de los servicios y tareas propios de la profesión veterinaria que el titular o responsable de la explotación le encomiende.» Y ha de ponerse de manifiesto que en la definición no solo se hace una delimitación de la profesión titulada de veterinario, sino que, como se ve en la transcripción, se define al «*veterinario de explotación*» cuya definición recuerda lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto impugnado.

Pero la Ley tiene mayor trascendencia a los efectos del debate suscitado porque, de una parte, le asigna específicas funciones a los veterinarios, y solo a ellos, como es la de expedir los certificados oficiales de movimientos de animales (artículo 50), certificados sanitarios de trashumancia (artículo 52), concurrencia de animales a certámenes (artículo 55); asistencia a los centros de concentración (artículo 56); presencia en mataderos (artículo 57); de otra parte, la ley hace referencia a medicamentos veterinarios (Capítulo I del Título IV).

Por último y quizás más significativo, como se pone de manifiesto en las contestaciones a la demanda, es la regulación que en relación a esta materia que nos ocupa, es el Reglamento (UE) 2016/429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a las enfermedades transmisibles de los animales y por el que se modifican o derogan algunos actos en materia de sanidad animal («Legislación sobre sanidad animal»), cuyas referencias a los titulados licenciados en veterinaria es constante, sin que parezca necesario hacer mayor concreción. Y no establece la norma comunitaria atribución a otros profesionales, sin que deba olvidarse que el artículo 6 del Real Decreto hace una remisión expresa a este Reglamento comunitario.

Ha de concluirse de lo expuesto que la profesión de licenciado en veterinaria aparece ampliamente delimitada en la mencionada normativa de rango legal, por lo que, en el actual momento del debate, comporta que ha de rechazarse la pretendida vulneración del artículo 36 de la Constitución.

Otra cosa sería, pero no es eso lo que se aduce por la parte recurrente en el motivo que examinamos, que las concretas funciones que se encomiendan a los veterinarios en los artículos impugnados, pudieran ser también ejercidas por los ingenieros agrónomos o, como parece que sería más propio de los argumentos de la demanda --pero que no es lo que se sostiene de manera expresa--, que además de los veterinarios, las funciones que se imponen en los referidos preceptos deban ser prestadas por los mencionados ingenieros agrónomos, es decir, con la intervención de esos dos profesionales, lo cual no puede desconocer la trascendencia económica que esa exigencia comportaría para el sector, sin perjuicio de que esa polémica queda extramuros del debate en sede constitucional que se contiene en la demanda y que, por las razones señaladas, debe ser rechazado.

QUINTO. El libre acceso a las actividades y servicios.

El segundo de los motivos que se aducen en la demanda en contra de la legalidad de los preceptos cuestionados está referido a la vulneración de la ya mencionada Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que vino a trasponer a nuestro Derecho interno la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios). En concreto, el reproche que se hace a los preceptos impugnados es la vulneración del artículo 12 de la Ley.

El mencionado precepto regula la actividad en territorio español de los prestadores de servicios establecidos en cualquier otro Estado de la Unión, proscribiendo que en el reconocimiento de dicho derecho puedan imponerse restricciones. En el razonar de la demanda, se pone en relación el mencionado precepto con lo establecido en los artículos 4. 1º y 9-2º, conforme a los cuales,

los mencionados prestadores de servicios podrán establecerse libremente en territorio español sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y, en el segundo de los mencionados preceptos, que solo podrá supeditarse el acceso a una actividad conforme a los criterios que se establecen en la Ley. En ese sentido se invoca lo establecido en el párrafo segundo del artículo 11, conforme al cual, tales restricciones deben estar condicionadas por *«una razón imperiosa de interés general y sean proporcionadas»*.

Con tales presupuestos legislativos se considera por la defensa de la recurrente que la atribución competencial que se hace exclusivamente a los veterinarios, con exclusión de los ingenieros agrónomos, vulneran las exigencias impuestas por la norma con rango de ley, viciando de nulidad radical los preceptos impugnados.

El argumento expuesto no puede correr mejor suerte que el anterior y debe ser desestimado. En primer lugar, porque en el razonamiento que se hace en la demanda se parte de una amplitud tal del ejercicio de las profesiones en relación con el libre acceso al ejercicio de las actividades de servicio, como si todo «prestador» (artículo 3 de la Ley), pudiera desarrollar cualquier actividad sin condicionante alguno. No creemos necesario hacer mayores comentarios a la improcedencia del alegato porque ya se examinará posteriormente la previa cuestión que comporta la pretendida vulneración de la Ley invocada, es decir, la legítima concurrencia de los ingenieros agrónomos en las actividades que se imponen en los preceptos impugnados, porque si no concurre esa legitimidad, la invocación resulta intrascendente.

Sin perjuicio de lo anterior y como se opone acertadamente por las defensas de las partes recurridas, no puede desconocerse la relevancia que la sanidad animal tiene para la sociedad actual y, por ende, para los Poderes Públicos, baste con remitirnos a la ya mencionada Ley de Sanidad Animal y al Reglamento comunitario de 2016. Si se aúna a esa relevancia las especialidades de estas explotaciones intensivas que se regulan en el Real Decreto impugnado, hemos de concluir que nos encontramos con un supuesto

de excepción contemplado en el artículo 12 de la Ley de Libre Acceso a las Actividades de Servicio y su Ejercicio, cuando autoriza poder supeditar el acceso a determinadas actividades *«por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente»*, sin que puedan considerarse que dichas limitaciones para los ingenieros agrónomos puedan considerarse discriminatoria ni que carezcan de justificación ni motivación. En los fundamentos anteriores se ha expuesto la directa relación que las concretas funciones que se imponen en los preceptos impugnados tienen con la habilitación propia de la profesión titulada de los veterinarios, posteriormente deberá volverse sobre ello; deberá añadirse que, en el mismo argumento de la demanda, la Corporación recurrente no pretende la suplantación de tales profesionales, sino dar entrada en esas funciones a los ingenieros agrónomos, como ya se ha dicho.

Y en ese orden de ideas, debe señalarse que el Real Decreto, al configurar en los preceptos impugnados las obligaciones de los titulares de las explotaciones y de los animales y la necesidad de que estos tengan una información detallada, no hace sino seguir la tradición de nuestra normativa sectorial, porque ya el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas, que el Real Decreto de 2020 ha modificado y que guarda estrecha relación con éste, ya establecía en su redacción originaria la intervención directa, exclusiva e intensa de los veterinarios en la gestión de estas explotaciones porcinas, como, por lo demás, era lógico, habida cuenta que pretende regular la *«aplicación de medidas de ordenación sanitaria y zootécnica»*, conforme se declara en su artículo primero; sin que se hiciera referencia alguna a otro tipo de profesionales. Y otro tanto cabe concluir del Real Decreto 1221/2009, de 17 de julio, referido a las explotaciones de ganado porcino extensivo, que la norma reglamentaria cuestionada modifica. Y en ese mismo sentido hemos de remitirnos a los argumentos que se darán al examinar los siguientes motivos de impugnación, en orden a la más que justificada exclusividad de las competencias que se asignan a los veterinarios en los preceptos impugnados.

No se vulnera el artículo 12 de la Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio y el motivo examinado debe ser desestimado.

SEXTO. Vulneración de la jurisprudencia sobre atribución de competencias profesionales.

Se aduce en la demanda en apoyo de la pretensión anulatoria que los preceptos cuestionados de ilegalidad vulneran la jurisprudencia de esta Sala Tercera en relación con las atribuciones profesionales. Dicha jurisprudencia, a juicio de la defensa de la recurrente, es contraria a la «*reserva monopolista*», acogiendo el criterio de la «*libertad con idoneidad*» que comporta la igualdad de la prestación de servicios por todos los profesionales que tengan una «*capacidad técnica para el desempeño de las respectivas funciones*», poniendo en relación la competencia profesional y la titulación académica, de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/2986, de 1 de abril, sobre Regulación de las Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos. Se considera que esos criterios se vulneran en los preceptos impugnados.

Este debate está condicionado por la misma estructura lógica que el anterior y ha de quedar rechazado a resultas de la legitimidad de los ingenieros agrónomos para el ejercicio de las funciones que se imponen en los preceptos impugnados, sin que esté de más simplemente añadir que la jurisprudencia que se invoca sobre la pretendida ilegítima atribución monopolista a los veterinarios de esas funciones, pueda servir a los efectos pretendidos porque, como ya se dijo antes, está referida a las delimitaciones competenciales entre las especialidades de una misma ciencia, la ingeniería, de frecuente polémica en el ámbito jurisprudencial, pero que no es extrapolable a unas ciencias tan diferentes como son la veterinaria y la de ingeniería cuya delimitación competencial objetiva no genera conflictividad alguna.

SÉPTIMO. La bioseguridad y bienestar animal como materias integradas tanto en la sanidad animal como en la ingeniería agronómica.

En el fundamento cuarto de la demanda se aduce que las funciones de asesoramiento e información que se imponen en el primero de los preceptos impugnados constituyen competencias profesionales de los ingenieros agrónomos, por lo que carece de fundamento asignar de manera exclusiva dichas funciones a los veterinarios. En ese sentido se realiza un examen sobre el contenido de la bioseguridad, conforme a lo establecido en el mismo Real Decreto impugnado, que incluye las estructuras de la explotación (artículo 2.i), lo que comporta una concurrencia competencial, como cabe concluir del artículo 5.2º, estimándose que existe una *«dependencia mutua entre ingeniería y sanidad, ambos campos son necesarios para evitar que los animales enfermen en las granjas»*. Por lo que se refiere al bienestar animal, conforme a lo que se dispone en el Real Decreto, se remite en su artículo 3 al Anexo I, en el que se incluyen condiciones de las explotaciones con la finalidad de alcanzar dicho bienestar, que pertenecen al campo profesional de los ingenieros agrícolas, de donde resulta contradictorio una atribución competencial exclusiva en favor de los veterinarios. En ese sentido se aduce que la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, que da cumplimiento en Derecho interno a la normativa comunitaria. Se aduce que el artículo 11 de la Ley, al referirse al *«personal inspector»*, que es personal al servicio de las Administraciones Públicas, no se refiere exclusivamente a los veterinarios, sino a la necesidad de que tengan la cualificación y formación suficiente. Dicha invocación es ajena al debate de autos dado que, conforme a lo dispuesto en su artículo 2, su regulación se aplica a la realización de esas actividades respecto de la caza y la pesca, la fauna silvestre, los espectáculos taurinos y los animales de compañía; ámbitos muy alejados de lo que comporta la regulación que se pretende en el Real Decreto impugnado.

Pues bien, es lo cierto que quizás sea el debate que se suscita en este fundamento cuarto de la sentencia el núcleo de toda la argumentación de la demanda y en la que, a la postre, pretende fundarse la pretensión de nulidad accionada.

En efecto, lo que se sostiene en la demanda es que los veterinarios no son los únicos que pueden desarrollar la funciones que se imponen en los preceptos cuestionados, también pueden desempeñarla los ingenieros agrónomos, por lo que los preceptos impugnados son ilegales en la medida de que no autorizan que dichas funciones puedan desempeñarse por ambas profesiones tituladas. Pues bien, el examen de la pretendida compatibilidad entre los veterinarios y los ingenieros agrónomos solo puede ser examinado en función de las concretas funciones que se imponen en los dos preceptos que se impugnan, cuyo contenido ya nos es conocido.

Como ya se dijo antes, los apartados del artículo 2 y 6 que se cuestionan de ilegalidad están referidos, en definitiva, a las siguientes materias: bioseguridad, higiene, sanidad y bienestar animal y otros aspectos zoonosarios.

Suscitado el debate en la forma expuesta, sería suficiente recordar lo que antes se dijo en relación con la fundamentación última de la demanda de que los ingenieros agrónomos pueden desarrollar estas funciones que los artículos impugnados encomiendan en exclusividad a los veterinarios, para concluir que, cuando menos, es ajena a aquellos profesionales todas las funciones referidas a la sanidad animal.

En efecto, como ya antes se dijo, esta materia viene regulada en la Ley de Sanidad Animal, que en ninguna de las exigencias que impone el Legislador en su articulado hace nunca referencia a los ingenieros agrónomos, sino que se hace una atribución específica a los veterinarios, lo cual es lógico a la vista de la definición de dichos profesionales, como ya antes se expuso. Así pues, cuando menos deberá concluirse que una de las concretas materias a que se hace referencia en los preceptos impugnados no puede ser desempeñada por los profesionales integrados en la Corporación recurrente y sería suficiente para el rechazo de las peticiones de nulidad que se postulan.

Pero es que, además de los antes señalado, si tomamos en consideración las funciones integradas en el bienestar animal, debemos concluir que esas funciones están vinculadas a la sanidad de los animales, de ahí que el Legislador las agrupe como una misma materia. Que ello es así lo pone de manifiesto la mencionada Ley de Sanidad Animal, que se refiere conjuntamente a ambas facetas de la vida animal, sin duda debido a la propia significación del bienestar animal referido a «*vivir bien*», que es su significado gramatical conforme al Diccionario. Cabe, pues, concluir, que ambas facetas de las explotaciones intensivas son propias de los veterinarios y en modo alguno cabe encomendarlas a los ingenieros. Y ha de hacerse una aclaración a los argumentos que al respecto se hacen en la demanda.

Es cierto que tanto la sanidad como el bienestar animal comporta una faceta trascendente referida a la calidad de las instalaciones materiales de las explotaciones --posteriormente deberemos hacer referencia a ello-- pero debe tenerse en cuenta que en la medida que esas instalaciones, que ciertamente su construcción puede ser propia de los ingenieros agrónomos, afectan a elementos materiales de dichas explotaciones, y sí podría pensarse que corresponden y ciertamente que en exclusividad a los ingenieros agrónomos, ahora bien, una vez construidas las instalaciones, lo relevante a los efectos de los preceptos que se impugnan no son las que se toman en consideración, sino las circunstancias que afectan a los animales propiamente dicho, al manejo. Lo que se quiere decir es que la existencia de unas instalaciones idóneas, ciertamente que afectan a la sanidad y el bienestar de los animales; pero esas instalaciones, una vez construidas, no requieren un seguimiento permanente, como para imponer un profesional integrado de manera permanente en la explotación. Podrá exigirse que tales instalaciones se mantengan con dichas condiciones de idoneidad y ese mantenimiento deberá corresponder a los ingenieros agrónomos, pero sigue siendo una actividad circunstancial que no requiere la permanencia del profesional. Las obras de mantenimiento necesarias, pueden ser detectadas, quizás con mayor rigor, por aquellos profesionales que atienden la salud y bienestar de los animales y recabar la intervención ocasional para las reparaciones a aquellos otros

profesionales, pero en modo alguno su integración permanente en la explotación, que es lo que se impone en los preceptos impugnados. Y no está de más poner de manifiesto que esa circunstancia quizás se acepte implícitamente en la demanda en cuanto en definitiva, lo que se argumenta no es que se prescinda de la intervención de los veterinarios, tan siquiera que puedan desarrollar esas funciones que impone el Real Decreto por unos u otros profesionales, sino que se desarrolle por ambos, esto es, deberá concluirse, en que exista, además del veterinario de la explotación, el ingeniero agrónomo de la explotación, con el coste económico que ello comportaría para los titulares de dichas explotaciones una vez descartada esa permanente asistencia profesional en la explotación. Y es que, en definitiva, es indudable que en este tipo de explotaciones, ciertamente que se requiere la intervención de una pluralidad de profesionales, a la vista de las exigencias que impone la normativa sectorial; pero de lo que ahora se trata es de que el titular de la explotación tenga un asesoramiento permanente, mediante un profesional integrado en la gestión ordinaria y ese profesional no puede ser otro que un licenciado en veterinaria.

Lo expuesto queda aclarado con la delimitación de qué deba entenderse por bioseguridad, término desconocido en nuestra legislación sectorial a la que antes se hizo referencia (el Diccionario la define como «*Conjunto de medidas para la prevención de riesgos para la salud y el medio ambiente provocados por agentes biológicos.*»), estando recogida con reiteración en el antes mencionado Reglamento comunitario, de donde parece tomarlo el Real Decreto de 2020 impugnado, el cual la define en el artículo 2.2º.i) como «*conjunto de medidas que abarcan tanto estructuras de la explotación, como aquellos aspectos de manejo y gestión, orientadas a proteger a los animales de la entrada y difusión de enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias en la explotación*». Pues bien, de esa definición auténtica del precepto, cabe apreciar esa doble faceta de las «*estructuras*», referida a los elementos de la explotación; y del manejo y gestión, que lo es de los animales. Es la gestión y manejo la que requiere esa adscripción permanente de profesional idóneo.

Otro tanto cabe concluir de las actividades sobre higiene que, conforme al Diccionario, es la *«parte de la medicina que tiene por objeto la conservación de la salud y la prevención de enfermedades»*, lo cual requiere esa doble faceta de instalaciones y animales antes expuesta, en la medida que esa conservación y prevención ciertamente que se debe proteger con unas instalaciones idóneas de la explotación, pero con la indudable y relevante incidencia en la atención a los animales.

De lo expuesto nos interesa destacar que existe esa dualidad de actuaciones en las exigencias del Real Decreto a aspectos materiales de las instalaciones, encomendadas, en términos generales y a los solos efectos del debate que se suscita aquí, a los ingenieros agrónomos; y otra faceta vinculada a los propios animales y sus condiciones y circunstancias peculiares, que están encomendadas a los veterinarios.

Conforme a lo expuesto, debemos concluir que en relación al artículo 4, cuando impone en los párrafos segundo y cuarto la exigencia de que exista un veterinario de la explotación que asesore e informe al titular de la explotación en esas concretas materias a las que nos hemos referido, o se exige que sea el veterinario el que haga las visitas zoosanitarias periódicas, ciertamente que deberán tomarse en consideración las instalaciones materiales de las explotaciones, pero esas instalaciones, en la medida que están contempladas en relación a los animales, nada impide que puedan y deban ser apreciadas por los veterinarios, que son los que tienen conocimiento de las necesidades que la salud e higiene de los animales requieren, pudiendo detectar, una vez se han dado por correctas al inicio de la actividad de la explotación intensiva, la necesidad de sus reparaciones o correcto mantenimiento; actividad que pueden requerir, en su caso, la intervención de los ingenieros agrónomos, pero como una actividad puntual, debiendo informar al titular de la explotación sobre las necesarias reparaciones de tales instalaciones, pero que no requieren una actividad continuada y permanente de asesoramiento, que sí requiere el manejo y gestión de los propios animales y sus condiciones de salud e

higiene, circunstancias que solo pueden valorar los veterinarios y, por tanto, resulta lógico que la norma cuestionada imponga la necesidad del veterinario de la explotación o que sea uno de estos profesionales los que realicen esas funciones de asesoramiento y visitas zoonosanitarias.

Quizás arroje más claridad al debate de autos y los razonamientos anteriores, el examen del contenido del artículo 6.2º en relación con los SIGE. Estos documentos deben tener un contenido mínimo que se establece en el Anexo IV del propio Real Decreto, en el que cabe apreciar cuestiones referidas a las instalaciones --debe destacarse la específica referencia a un Plan de Mantenimiento de las Instalaciones-- y a los animales. Pues bien, lo que exige el artículo 6.2º es que sea el veterinario de la explotación el que elabore *«aquellos apartados del SIGE de ganado porcino relacionados con la sanidad, bienestar animal, higiene y bioseguridad»*; es decir, no confiere un monopolio al veterinario de la explotación sobre todos los elementos que deben contener estos Sistemas Integrados, sino exclusivamente aquellos referidos a esas concretas facetas de estas instalaciones porcinas.

Lo expuesto comporta el rechazo de los motivos examinados y, por tanto, la desestimación de la demanda.

OCTAVO. Costas procesales.-

La desestimación íntegra del presente recurso contencioso-administrativo determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo a la recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el párrafo tercero del mencionado precepto y atendidas las circunstancias del caso, fija en cuatro mil euros (4.000 €), más IVA, la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos y para cada una de las partes recurridas.

FALLO

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

Primero. No ha lugar al presente recurso contencioso-administrativo 94/2020, interpuesto por la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos, contra el Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 38, del siguiente día 13, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo; que se confirma por estar ajustado al ordenamiento jurídico.

Segundo. Imponer las costas procesales del presente recurso a la parte recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.