

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 293/2020 (AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN)

Referencia: 293/2020
Procedencia: AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN
Asunto: Expediente relativo a si la fisioterapia equina compete en exclusiva a la profesión veterinaria o si, por el contrario, los fisioterapeutas pueden ejercer una función sanitaria al margen de la reserva legal para la profesión veterinaria contemplada en el artículo 6.2.d) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.
Fecha de aprobación: 12/11/2020

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 2020, , emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, con el voto particular del Consejero Sr. Manzanares que se copia a continuación:

"En cumplimiento de Orden de V. E. de 20 de mayo de 2020, con registro de entrada el día 25 siguiente, el Consejo de Estado ha examinado una consulta facultativa relativa a si existe en nuestro ordenamiento jurídico una reserva legal para el ejercicio de la fisioterapia equina a favor de la profesión veterinaria.

De antecedentes resulta:

Primero. El 2 de enero de 2020, el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España dirigió al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación -en su condición de autoridad administrativa a través de la que el artículo 2.1 de los Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria de España, aprobados por el Real Decreto 126/2013, de 22 de febrero, ordena que dicho colegio profesional se relacione con la Administración General del Estado- un escrito en el que solicita que se eleve consulta al Consejo de Estado sobre las siguientes cuestiones:

"1.- Si los veterinarios tienen atribuida legalmente en exclusiva y como reserva de actividad la competencia profesional del cuidado, la prevención, el diagnóstico y la curación de las enfermedades de los animales.

2.- Si, por el contrario, los fisioterapeutas no tienen atribuida una competencia profesional referente, en lo más mínimo, al tratamiento de las enfermedades de los animales en general y de los caballos en particular.

3.- Si la denominada fisioterapia equina, según el contenido de las leyes y reglamentos de Derecho interno, conforma la profesión sanitaria que se refiere al cuidado y tratamiento de animales en general y, en concreto, de los caballos.

4.- Si la denominada fisioterapia equina, según el contenido de los títulos universitarios examinados en este escrito, puede ser considerada una profesión sanitaria que puedan desarrollar los fisioterapeutas al margen de la reserva legal en favor de los veterinarios".

El escrito explica que "de un tiempo a esta parte" existe un conflicto entre veterinarios y fisioterapeutas acerca de las competencias profesionales precisas para poder ofrecer tratamientos de fisioterapia equina; en concreto, se viene discutiendo si los fisioterapeutas poseen un "título jurídico habilitante" para el ejercicio de esta actividad profesional o para el acceso a los estudios de postgrado que proporcionan los conocimientos específicos necesarios para poder desarrollarla.

En el marco de este conflicto, el 4 de junio de 2018, el Secretario General de Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte puso en conocimiento del Consejo General de Colegios de Veterinarios de España "las actuaciones realizadas por diversas universidades con ocasión de títulos impartidos por las mismas, en el ámbito de la fisioterapia o dirigidos a fisioterapeutas que,

al incluir en sus objetivos y contenidos el aprendizaje para su aplicación profesional en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de los animales, pueden vulnerar la reserva de actividad que corresponde a la profesión veterinaria atribuida por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias".

En la fecha indicada, las Universidades Alfonso X el Sabio, San Jorge y Camilo José Cela habían excluido de su oferta académica los cursos y títulos relativos a la fisioterapia equina; y la Secretaría General de Universidades había requerido a la Universidad Autónoma de Barcelona para que "disp[usiera] lo necesario para que el título de referencia -Máster en Fisioterapia Equina- no t[uviese] como destinatarios a los Diplomados/Graduados en Fisioterapia" y a la Universidad de Murcia para que "en la información que aparec[ía] del título de referencia -Grado en Fisioterapia- en la página web de [la] universidad no se incluy[ese] como salida profesional la fisioterapia veterinaria".

El 11 de agosto 2019, la Subdirección General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, informó a la Real Federación Hípica Española, mediante correo electrónico, que "no existe en España, en el momento actual, legislación específica que declare exclusividad competencial en materia de fisioterapia equina en favor de una determinada titulación" y que, en consecuencia, "se ha de requerir, en igualdad de condiciones, acreditación de formación específica y experiencia, cuando proceda".

El 9 de septiembre 2019, el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España solicitó, en ejercicio de su derecho fundamental de petición, que se rectificase el criterio manifestado por la citada Subdirección General. El 12 de noviembre siguiente, el entonces Subsecretario de Sanidad, Consumo y Bienestar Social denegó, por delegación de la Ministra, tal petición "en los términos del informe de conformidad emitido por la Abogacía del Estado", aclarando que "la fisioterapia equina (...) no se refiere al ejercicio de una profesión sanitaria titulada".

A la vista de "la contradicción en que incurren distintos departamentos ministeriales del Gobierno", el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España suplica que se eleve consulta al Consejo de Estado, citando, como fundamento jurídico de la reserva de actividad profesional que sostiene que existe a favor de los veterinarios en el ámbito de la fisioterapia equina:

i. los artículos 6.2.d) y 7.2.b) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias;

ii. el artículo 50 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI);

iii. la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Veterinario, y la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta;

iv. y la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Segundo. El 11 de marzo de 2020, el Secretario General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación indicó que no formulaba objeciones a que se efectuase la consulta solicitada "en aras de la necesaria seguridad jurídica".

Tercero. El 25 de mayo de 2020, tuvo entrada en el Registro de este Consejo el expediente sometido a consulta. En su seno, han solicitado audiencia el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España, el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España y la Confederación Empresarial Veterinaria Española.

Cuarto. El 24 de junio de 2020, en concreto, el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España presentó ante este Alto Cuerpo Consultivo la siguiente documentación complementaria:

i. Copia del correo electrónico que la Subdirectora General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social envió al Secretario General de la Real Federación Hípica Española, en contestación a su consulta acerca de si existe en España una reserva profesional para ejercer la fisioterapia equina, con fecha 11 de agosto de 2019.

ii. Copia del escrito mediante el que el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España solicitó, en ejercicio de su derecho fundamental de petición, que se rectificase el criterio expresado por la citada Subdirección General, registrado de entrada en el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social el 9 de septiembre de 2019.

iii. Copia del informe que la Abogacía del Estado emitió el 24 de septiembre de 2019, en el marco de dicho expediente, advirtiendo que "el sentido literal de la contestación a la consulta que en su día se hizo a la Subdirección General de Ordenación Profesional es ajustado y conforme a los postulados inmediatamente expuestos (...) ya que está poniendo en conocimiento del solicitante una situación de hecho sobre la cual la citada Subdirección General puede informar (...) [a saber,] la ausencia de legislación específica, desde el punto de vista de las profesiones sanitarias, referida a una determinada actividad, cual es el ejercicio de la denominada fisioterapia equina" y que "cualquier valoración o afirmación distinta a la anterior no podría ser facilitada por la Subdirección General de Ordenación Profesional, puesto que, como se viene insistiendo de manera reiterada, la cuestión debatida no se refiere al ejercicio de una profesión sanitaria titulada".

A la vista de lo cual, concluye que "la segunda parte de la contestación a la consulta formulada en su día -esto es, la que entiende que el ejercicio de la fisioterapia equina como actividad profesional puede ser ejercida tanto por veterinarios como por fisioterapeutas- debería ser eliminada, puesto que no le corresponde a la Subdirección de Ordenación Profesional la ordenación, gestión o interpretación de la normativa aplicable -en el caso de que existiera- de profesiones que no corresponden al ámbito sanitario".

iv. Copia de la Resolución, de fecha 12 de noviembre de 2019, a través de la que el entonces Subsecretario de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, por delegación de la titular del departamento ministerial, denegó la petición formulada por el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España.

v. Copia del oficio, fechado el 4 de junio de 2018, por medio del que el Secretario General de Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte puso en conocimiento del Consejo General de Colegios Veterinarios de España "las actuaciones realizadas por diversas universidades con ocasión de títulos impartidos por las mismas, en el ámbito de la fisioterapia o dirigidos a fisioterapeutas que, al incluir en sus objetivos y contenidos el aprendizaje para su aplicación profesional en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de los animales, pueden vulnerar la reserva de actividad que corresponde a la profesión veterinaria".

vi. Copia de un informe elaborado por la Asesoría Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid, con fecha 31 de enero de 2017, acerca de "la legalidad del empleo del término "Fisioterapia" por parte de la Facultad Veterinaria en la denominación de tres de sus títulos propios y un curso de formación continua". Dicho informe razona que "la fisioterapia animal no es una especialidad reglada [en el sentido señalado en el artículo 15 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias y que, por ello,] (...) ninguna confusión puede inducir el otorgamiento de un título propio destinado a acreditar conocimientos curriculares por parte de un veterinario; profesional que es el único capacitado y habilitado para actuar en el ámbito de la salud animal (...) [estando destinada] la profesión de fisioterapeuta (...) en exclusiva a personas...".

vii. Copia de un informe sobre "la formación en los grados de Veterinaria y de Fisioterapia", confeccionado por la Asociación de Veterinarios Especialistas en Équidos, con fecha 23 de junio de 2020, en el que se destaca que la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Veterinario, se refiere a "la prevención, diagnóstico y tratamiento (...) así como la lucha contra las enfermedades de los animales", mientras que la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, alude a la "la morfología, la fisiología, la patología y la conducta de las personas", en línea con lo establecido en los artículos 6.2.d) y 7.2.b) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesionales Sanitarias; que en el mismo sentido se expresan los últimos libros blancos aprobados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA); y que, tras haber "revisado unos 90 planes de estudio de los Grados de Fisioterapia y Grados Dobles que incluyen Fisioterapia de más de 30 Universidades y centros adscritos tanto públicos (33) como privados (29) de España, no [se ha encontrado] en ninguno de ellos asignaturas básicas u obligatorias de aplicación o base en el ámbito animal (...) [y tan solo] una asignatura optativa de 4 créditos (no se oferta para el curso 20-21) denominada "Fisioterapia Animal" en un centro privado adscrito a la Universidad de Girona".

Quinto. El 5 de julio de 2020, el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España presentó ante el Consejo de Estado un escrito en el que explica que, en los últimos años, el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España ha llevado a cabo diversas actuaciones tendientes a lograr el reconocimiento de la competencia exclusiva de los veterinarios en materia de fisioterapia equina, planteando un conflicto que ellos -los fisioterapeutas- "ha[n] intentado canalizar siempre por la vía del diálogo y del establecimiento del correspondiente marco interdisciplinar" en tanto que, a su juicio, "los fisioterapeutas actúan en las disfunciones del aparato locomotor, sistema nervioso y sistema fascial, ayudando a recuperar la funcionalidad y disminuir el dolor de los animales (...) [y que su] trabajo arranca a partir de un diagnóstico de enfermedad del animal (...) que debe provenir del veterinario o, en su caso, directamente del fisioterapeuta tras un diagnóstico funcional propio".

"Esta solución colaborativa ya está establecida en otros países de la Unión Europea como Finlandia, Gran Bretaña, Holanda y Suiza", y tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico, en el que la propia exposición de motivos de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias confiesa que no pretende "determinar las competencias de unas y otras profesiones de una forma cerrada y concreta sino que establece las bases para que se produzcan estos pactos entre profesiones, y que las praxis cotidianas de los profesionales en organizaciones crecientemente multidisciplinares evolucionen de forma no conflictiva, sino cooperativa y transparente".

De manera complementaria, el escrito recuerda que "[l]a exclusividad para el ejercicio de una actividad requiere que la profesión concernida se encuentre regulada en una norma con rango formal de ley y [que] dicha norma no existe" en España, tal y como se desprende del correo electrónico que la Subdirectora General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social envió al Secretario General de la Real Federación Hípica Española, con fecha 11 de agosto de 2019, y de la Resolución del entonces Subsecretario de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 12 de noviembre de 2019, que, por delegación de la Ministra, denegó la petición de rectificación formulada por el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España. Y añade -el escrito- que, de conformidad con la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, "el término "Fisioterapia" es exclusivo de los fisioterapeutas y no se puede aplicar a otras disciplinas o especialidades ajenas a la propia Fisioterapia".

Acompañan a este escrito los siguientes documentos:

i. Un informe del despacho de abogados Garrigues sobre la competencia profesional para el ejercicio de la actividad de fisioterapia aplicada a los animales, de 18 de septiembre de 2016, que señala que la veterinaria, "como profesión sanitaria, (...) se define y regula desde la perspectiva de la protección de la salud del ser humano, y no como una actividad sanitaria dirigida específicamente y como fin per se a la salud del animal", según se desprende del artículo 6.2.a) de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, puesto en relación con la exposición de motivos de dicho cuerpo normativo, con el artículo 1.2 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, y con el artículo 2.1.d) del Real Decreto 1227/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; y que, por este motivo, en la medida en que la fisioterapia animal "no tiene por finalidad la protección de la salud del ser humano (...) [sino que tal finalidad] se agota con la curación de la lesión del animal a través del empleo de los medios propios de la fisioterapia", no cabe aceptar que la misma "form[e] parte de la capacidad legal exclusiva del veterinario".

Es más, aun cuando se entendiese que el carácter regulado de la profesión veterinaria no está conectado con la protección de la salud de las personas, no cabría aceptar la exclusividad competencial de los veterinarios para ejercer la fisioterapia animal en atención la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo acerca de las profesiones reguladas (por todas, la Sentencia de 24 de marzo de 2006).

Y así, "[a]nte la ausencia de una competencia exclusiva, el ejercicio de esta actividad (...) estará vinculado a la capacidad, competencia o idoneidad técnica de quien vaya a realizar[la] (...), lo que [analizada la normativa vigente desde la perspectiva de la cualificación y formación profesional] determina que sea una actividad que podría realizarse de forma compartida por los fisioterapeutas y los veterinarios".

ii. Un informe del Grupo de Trabajo de Fisioterapia en Animales, constituido en el seno del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España, de 5 de febrero de 2020, que define la fisioterapia en animales como "la ciencia y el arte (...) que engloba el conjunto de métodos, actuaciones y técnicas que, mediante la aplicación de medios físicos, tratan y previenen las patologías de los animales, promueven la salud, recuperan, habilitan, rehabilitan y readaptan a los animales afectados de disfunciones relacionadas con la movilidad en general, o a los que se desea mantener en un nivel adecuado de salud (...) [lo que incluye] la osteopatía en su globalidad, la quiropraxia y las técnicas de fisioterapia invasiva, todas ellas exclusivas de la fisioterapia, como se recoge en la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio".

Enumera las instituciones en las que los fisioterapeutas españoles han recibido formación en materia de fisioterapia equina desde que, en el año 1999, la Universidad Autónoma de Barcelona lanzase la primera edición de su posgrado sobre Fisioterapia Equina, así como los establecimientos del territorio nacional en los que aquellos han desarrollado su actividad profesional y han impartido cursos y conferencias sobre la materia. Y, por último, muestra su adhesión a la interpretación que el informe del despacho de abogados, de fecha 18 de septiembre de 2016, y el correo electrónico que la Subdirectora General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social envió al Secretario General de la Real Federación Hípica Española, con fecha 11 de agosto de 2019, han realizado de la legislación española, rechazando la exclusividad competencial de

la profesión veterinaria para ejercer la fisioterapia equina.

Sexto. El 28 de julio de 2020, la Confederación Empresarial Veterinaria Española presentó ante este Consejo un informe de su Departamento de Asuntos Legales que razona que "únicamente los titulados en veterinaria tienen potestad para practicar [la fisioterapia] en animales, de acuerdo con las siguientes consideraciones legales:

1. La atención sanitaria de la especie humana está segmentada, de modo que oficialmente corresponde a profesiones diversas que actúan muchas veces sinérgicamente (...)

2. La atención sanitaria del resto de especies animales, excluida la humana, es atribuida en exclusiva a los licenciados en veterinaria, por cuanto corresponde a éstos, de acuerdo con el citado art. 6.2.d) de la ley 44/2003, "la prevención y lucha contra las enfermedades animales", entendidas éstas, de acuerdo con la acepción primera del diccionario de la Real Academia Española, como "alteraciones más o menos graves de la salud" de los animales. Es por esto que los problemas odontológicos en un caballo los realiza un veterinario con conocimientos en odontología y no un odontólogo con conocimientos anatómicos en caballos. Lo mismo pasa con una catarata en un perro. (...) E igual apreciación se puede hacer para una obstrucción intestinal en una serpiente.

(...)

4. La pretensión de que los diplomados en Fisioterapia pueden prestar cuidados a los animales por el hecho de tener conocimientos que podrían serles de utilidad es tan inconsistente como la pretensión de que los veterinarios puedan prestar cuidados médicos a las personas por el hecho de tener conocimientos que podrían serles de utilidad. De ser así nada impediría a los veterinarios especializados en odontología atender los problemas bucodentales de las personas, a los veterinarios especializados en oftalmología hacer cirugías de cataratas en personas o a los etólogos veterinarios atender consultas psicológicas de las personas...".

Séptimo. El 28 de julio de 2020, tuvo entrada en el Registro de este Alto Cuerpo Consultivo una nota de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios que analiza la normativa por la que se rigen las profesiones y titulaciones de veterinario y de fisioterapeuta, concluyendo que "las funciones de la fisioterapia equina sólo pueden comprenderse en el marco de la profesión veterinaria, bien como actividades sanitarias preventivas, bien como curativas, respecto de los animales, y, como lógico corolario, sólo pueden ejercerse por profesionales en posesión del título de licenciado o graduado en veterinaria, incorporado a un Colegio Profesional Veterinario".

Octavo. El 20 de octubre de 2020, tuvo entrada en el Registro de este Consejo un informe de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital que, tras examinar el marco normativo aplicable a las profesiones y titulaciones de veterinario y de fisioterapeuta, razona que "no existe [en nuestro ordenamiento jurídico] una profesión sanitaria regulada denominada Fisioterapia Equina (ni Fisioterapia en Animales) (...) [y que, por ende,] procede analizar si las actividades que se contemplan bajo esa denominación corresponden a alguna de las profesiones sanitarias reguladas existentes, ya que de lo contrario, si se considera que no existe una profesión regulada titulada que ampare el ejercicio de estas actividades, la consecuencia última sería que dicho ejercicio correspondería a una profesión libre para la que no se exigiría contar con un título oficial".

Y apunta, en este sentido, que "a diferencia de lo que sucede con la medicina, no existe [en la LOPS] una compartimentación de la actividad de los veterinarios mediante el sistema de especialización, de forma que sus funciones abarcan cualquier aspecto relacionado con la prevención y lucha contra las enfermedades animales (...) [y, precisamente por ello,] la formación que da acceso a los veterinarios al reconocimiento automático de sus cualificaciones profesionales abarca todos los ámbitos relacionados con la salud de los animales". Rechaza expresamente la tesis del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España, en virtud de la cual "la finalidad del veterinario no es la curación del animal, sino que constituye el medio para cumplir con la función de protección de la salud del ser humano que se le asigna legalmente (...) [en tanto que ello obligaría a] diferenciar las enfermedades que [los animales] puedan sufrir en dos categorías (algo que no establece la LOPS), por un lado las que guardan relación directa con la salud de las personas y, por otro, las que no".

Y concluye que "[a] la vista de la regulación vigente en materia de profesiones sanitarias reguladas y de lo establecido en los planes de estudio de las profesiones de veterinario y fisioterapeuta, entendemos que los veterinarios son los únicos profesionales habilitados para realizar cualquier tipo de tratamiento en animales dirigido a la curación de las enfermedades que puedan sufrir, incluida la fisioterapia equina, y que, por tanto, los fisioterapeutas no están habilitados para realizar tratamientos físicos en animales".

En tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen.

I. Versa la consulta sobre la cuestión de si existe en nuestro ordenamiento jurídico una reserva legal para el ejercicio de la fisioterapia equina a favor de la profesión veterinaria.

II. El presente dictamen se recaba con carácter facultativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que señala que el Consejo emitirá dictamen sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros, de forma preceptiva cuando una ley así lo establezca, y de forma facultativa en los demás casos.

III. Desde hace años existe un conflicto entre veterinarios y fisioterapeutas acerca de si la posesión de una titulación específica -la de licenciado o graduado en Veterinaria- constituye un presupuesto habilitante para el ejercicio de la fisioterapia equina.

Este conflicto parece remontarse o, más bien, se ha visto recrudecido como consecuencia de la creación de la figura Permitted Equine Therapist (PET) por parte de la Fédération Équestre Internationale (FEI): en las Veterinary Regulations aprobadas en el año 2018, la mencionada Federación exigió que las terapias de apoyo restringidas -dispositivos de corriente eléctrica, ultrasonido, vacunas, diatermia y terapias físicas como la fisioterapia, la digitopuntura o la osteopatía- fuesen llevadas a cabo por un terapeuta equino autorizado (PET) o por un veterinario autorizado (PTV) que hubiese recibido entrenamiento específico en la terapia realizada y que hubiese sido autorizado por la FEI para ejecutarla.

Por esta razón, el conflicto corporativo se manifestó, en primer término, en el ámbito educativo, donde hubo que dilucidar a qué profesionales -veterinarios y/o fisioterapeutas- podían dirigirse los estudios especializados en fisioterapia equina que diversas universidades, públicas y privadas, ofertaban, lo que dio lugar al oficio del Secretario General de Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de 4 de junio de 2018, al que se ha hecho referencia en los antecedentes primero y cuarto del presente dictamen.

Y, con posterioridad, el conflicto corporativo se trasladó a la Real Federación Hípica Española, que necesitaba saber si en nuestro país existe una reserva profesional para el ejercicio de la fisioterapia equina con vistas a la articulación del sistema de acreditación de los PET en las competiciones ecuestres españolas, lo que dio lugar al correo electrónico de la Subdirectora General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 11 de agosto de 2019, al que se ha hecho alusión en los antecedentes primero y cuarto del presente dictamen.

Como el criterio expresado por los departamentos ministeriales consultados no fue plenamente coincidente -para el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la oferta de títulos universitarios dirigidos a fisioterapeutas para "su aplicación profesional en la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de los animales, puede vulnerar la reserva de actividad que corresponde a la profesión veterinaria atribuida por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias" (oficio del Secretario General de Universidades, de 4 de junio de 2018), mientras que para el entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social "no existe en España, en el momento actual, legislación específica que declare exclusividad competencial en materia de fisioterapia equina en favor de una determinada titulación" y, por ello, "se ha de requerir, en igualdad de condiciones, acreditación de formación específica y experiencia, cuando proceda" (correo electrónico de la Subdirectora General de Ordenación Profesional, de 9 de septiembre de 2019, confirmado por la Resolución del Subsecretario de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, de 12 de noviembre de 2019)-, el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España ha solicitado que se eleve consulta al Consejo de Estado sobre el particular.

Estando el expediente en este Alto Cuerpo Consultivo, han pedido ser oídos el propio Consejo General de Colegios de Veterinarios de España, el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España y la Confederación Empresarial Veterinaria Española (antecedentes tercero a sexto de este dictamen), lo que ha hecho posible conocer con exactitud la posición que estos sujetos han defendido en el marco del conflicto corporativo planteado y los fundamentos jurídicos en los que han basado sus pretensiones, proporcionando a este Consejo los elementos de juicio necesarios para emitir un dictamen al respecto.

El criterio de la autoridad consultante ha quedado fijado, además, en la nota de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que tuvo entrada en el Registro del Consejo de Estado el 28 de julio de 2020 (antecedente séptimo del presente dictamen). Dicha nota concluye que "las funciones de la fisioterapia equina sólo pueden comprenderse en el marco de la profesión veterinaria, bien como actividades sanitarias preventivas, bien como curativas, respecto de los animales, y, como lógico corolario, sólo pueden ejercerse por profesionales en posesión del título de licenciado o graduado en veterinaria, incorporado a un Colegio Profesional Veterinario".

Y el criterio de la Dirección General de Política Económica - a la que el artículo 5.1.f) del Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, atribuye la función de estudio, análisis e iniciativa de propuestas de reforma de la regulación de las reservas de actividad, las profesiones reguladas y los colegios profesionales- ha quedado sentada en el informe que tuvo entrada en el Registro de este Alto Cuerpo Consultivo el 20 de octubre de 2020 (antecedente octavo del presente

dictamen). Dicho informe sostiene que "los veterinarios son los únicos profesionales habilitados para realizar cualquier tipo de tratamiento en animales dirigido a la curación de las enfermedades que puedan sufrir, incluida la fisioterapia equina, y que, por tanto, los fisioterapeutas no están habilitados para realizar tratamientos físicos en animales".

IV. A título preliminar, para comprender el alcance y significado de la reserva profesional cuya eventual existencia se debate en el marco de este expediente, es preciso analizar los conceptos de "profesión titulada" y de "profesión regulada" que nuestro Derecho emplea.

El artículo 36 de la Constitución Española dispone, en este sentido, que la ley regulará el ejercicio de las profesiones tituladas, lo que conecta con el derecho a la libre elección de profesión u oficio consagrado en el artículo 35.1 y con el derecho a la libertad de empresa sancionado en el artículo 38.

En efecto, como tempranamente señalara la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio (FJ 3), "el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial (...). La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 o 38.

No significa ello, en modo alguno, que las regulaciones limitativas queden entregadas al arbitrio de los reglamentos, pues el principio general de libertad que la Constitución (artículo 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (artículos 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal. En unos casos, bastarán para ello las cláusulas generales, en otros, en cambio, las normas reguladoras o limitativas deberán tener, en cuanto tales, rango legal, pero ello no por exigencia de los artículos 35.1 y 38 de la Constitución, sino en razón de otros artículos de la Constitución, que configuran reservas específicas de Ley.

Este es el caso (...) del ejercicio de las profesiones tituladas, a las que se refiere el artículo 38 (sic) de la Constitución española y cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio. Es claro que la regulación de estas profesiones, en virtud de ese mandato legal, está expresamente reservada a la ley. También es claro, sin embargo, que dada la naturaleza del precepto, esta reserva específica es bien distinta de la general que respecto de los derechos y libertades se contiene en el artículo 53.1 de la Constitución española y que, en consecuencia, no puede oponerse aquí al legislador la necesidad de preservar ningún contenido esencial de derechos y libertades que en ese precepto no se proclaman, y que la regulación del ejercicio profesional, en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente".

Ello quiere decir, según la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril (FJ 1), que compete "al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, considerar cuándo existe una profesión [y] cuándo esta profesión debe dejar de ser enteramente libre para pasar a ser profesión titulada, esto es, profesión 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".

Y plantea, a su vez, una cuestión competencial, a saber, qué instancia territorial, y al amparo de qué título competencial, puede decidir que una profesión será profesión titulada. La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio (FJ 3), concluyó, a este respecto, que "es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva", en la medida en que "la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución comprende (...) "la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas (...) [y] la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado".

Así lo han reiterado, entre otras, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 201/2013, de 5 de diciembre (FJ 4), que ha advertido que "se trata de una competencia [la del art. 149.1.30 CE] directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 130 CE y 149.1.1 CE)"; y la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 170/2014, de 23 de octubre (FJ 4), que ha añadido que "el concepto de profesión titulada [a los efectos del art. 149.1.30 CE] no puede definirse atendiendo únicamente a si requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente título oficial (...) pues además de este título académico [superior]

puede exigirse, como en el caso que ahora se examina, una formación complementaria que acredite la capacitación para ejercer la profesión para cuyo ejercicio habilita el título".

Ahora bien, como aclarase la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio (FJ 24), "la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada (...). Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado".

V. Por su parte, el concepto de profesión regulada procede del Derecho comunitario europeo y está vinculado a la libre circulación de personas y de servicios que resulta consustancial al mercado interior a tenor de lo dispuesto en los artículos 26 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En efecto, como tempranamente señalara la Sentencia del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94 (apartados 20, 25, 26, 27, 34, 35, 36 y 37), "la situación de un nacional comunitario que se desplaza a otro Estado miembro de la Comunidad para ejercer allí una actividad económica entra bien en el ámbito del capítulo del Tratado referente a la libre circulación de los trabajadores, bien en el relativo al derecho de establecimiento o bien en el que se refiere a los servicios, (...) [cuya diferencia radica en que el derecho de establecimiento] implica la posibilidad de que un nacional comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello (...) [mientras que la libre prestación de servicios le permite] ejer[cer] su actividad en [otro] Estado temporalmente", temporalidad que se determinará "no sólo en función de la duración de la prestación, sino también en función de su frecuencia, periodicidad o continuidad (...) [y que, en todo caso,] no excluye la posibilidad de que el prestador de servicios (...) se provea, en el Estado miembro de acogida, de cierta infraestructura (incluida una oficina, despacho o estudio) en la medida en que dicha infraestructura sea necesaria para realizar la referida prestación".

En este contexto, puede ocurrir que "las actividades específicas [que el nacional de un Estado miembro pretenda desempeñar] no estén reguladas por ninguna normativa en el Estado de acogida, (...) [en cuyo caso tendrá derecho] a ejercer en él esas mismas actividades [libremente]". O que "[su] acceso (...) y ejercicio (...) est[én] supeditados a la observancia de determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, justificadas por razones de interés general, (...) [que prevean que] el ejercicio de [esa] actividad específica quede reservado (...) a aquellas personas que sean titulares de un diploma, certificado y otro título, a las que pertenezcan a un Colegio profesional o bien a las que estén sometidas a determinada disciplina o control (...) [en cuyo caso] el nacional de otro Estado miembro que pretenda ejercer esa actividad deberá, en principio, reunir dichos requisitos. Esta es la razón por la que el art. 57 [del TCE] -actual artículo 52 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea- prevé que el Consejo adoptará Directivas (...) para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, por una parte, y para la coordinación de las disposiciones nacionales relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, por otra".

Ello en el bien entendido, además, de que "según la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado -entre ellas, la libre circulación de servicios- deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véase la S. 31 Mar. 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32)".

En la actualidad, la Directiva que disciplina el reconocimiento de las cualificaciones profesionales es la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, que ha sido modificada en diversas ocasiones -entre otras, por medio de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013- y que fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, hoy derogado y sustituido por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

Con arreglo a sus artículos 1 y 4.1, la citada directiva -en su versión consolidada- establece las normas al amparo de las cuales un Estado miembro que, en su territorio, subordine el acceso o ejercicio de una profesión regulada a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales (llamado "Estado miembro de acogida"), reconocerá las cualificaciones profesionales adquiridas en otro Estado miembro (denominado "Estado miembro de origen") que permitan ejercer en él tal profesión, para que los beneficiarios del reconocimiento puedan acceder a ella y ejercerla en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida.

Profesión regulada es, por consiguiente, "la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales", entendiéndose por tales "las cualificaciones acreditadas por un título de formación, un certificado de competencia (...) y/o una experiencia profesional" (artículo 3, apartado 1, letras a) y b) de la Directiva 2005/36/CE).

El título de formación comprende todos "los diplomas, certificados y [demás] títulos expedidos por una autoridad de un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de dicho Estado, que sancionan una formación profesional adquirida de manera preponderante en la Comunidad" (artículo 3.1.c) de la Directiva). El certificado de competencia es el certificado "expedido por una autoridad competente del Estado miembro de origen designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado, sobre la base: i) bien de una formación que no forme parte de un certificado o título en el sentido de las letras b), c), d) o e), bien de un examen específico sin formación previa, bien del ejercicio a tiempo completo de la profesión en un Estado miembro durante tres años consecutivos o durante un periodo equivalente a tiempo parcial en el transcurso de los últimos diez años, ii) bien de una formación general de nivel de enseñanza primaria o secundaria que acredite que su titular posee conocimientos generales" (artículo 11.1.a) de la Directiva). Y la experiencia profesional se identifica con "el ejercicio efectivo y lícito, a tiempo completo o a tiempo parcial, en un Estado miembro de la profesión de que se trate" (artículo 3.1.f) de la Directiva 2005/36/CE).

Todas estas definiciones están recogidas en el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, antes mencionado. Si bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de manera reiterada (por todas, las Sentencias de 8 de julio de 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, apartado 14, de 9 de septiembre de 2003, Burbaud, C-285/01, apartado 43, y de 17 de diciembre de 2009, Rubino, C-586/09, apartado 23), la definición del concepto de profesión regulada es una cuestión de Derecho comunitario. Y así, "una profesión debe considerarse regulada cuando el acceso a la actividad profesional que constituye dicha profesión o su ejercicio est[é] regulado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que estable[zcan] un régimen cuyo efecto [sea] reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reú[n] determinados requisitos y prohibir el acceso a dicha actividad a las que no los reú[n]an" (Sentencia del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 13 de noviembre de 2003, Morgenbesser, C-313/01, apartado 49).

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, no crea -ni siquiera tras la reforma operada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013- un sistema de reconocimiento automático, ya que, "aun cuando reconoce el derecho de acceso a las profesiones reguladas, (...) [permite, en su artículo 14,] que el Estado de acogida someta al solicitante, nacional de otro Estado miembro, a un periodo de prácticas o a una prueba de aptitud, en concreto, cuando la formación que haya recibido comprenda materias sustancialmente diferentes de las cubiertas por el título exigido en el Estado miembro de acogida o cuando la profesión regulada en este último Estado miembro abarque una o varias actividades profesionales reguladas que no existan en la profesión regulada en el Estado miembro de origen o de procedencia del solicitante y que esta diferencia entre las actividades profesionales en los dos Estados miembros de que se trate se caracterice por una formación específica diferente" (Sentencia del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 16 de octubre de 2008, Comisión/España, C-136/07, apartado 53).

También ha de tenerse en cuenta que, junto a este régimen general, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, prevé el reconocimiento automático de determinadas profesiones sobre la base de la experiencia profesional, de la coordinación de las condiciones mínimas de formación o de los principios comunes de formación (capítulos II, III y III bis del título III). Y que la citada directiva no resulta aplicable a aquellas profesiones reguladas que sean objeto de un instrumento legislativo comunitario independiente que contemple otro mecanismo específico de reconocimiento de cualificaciones profesionales (artículo 2.3), como sucede con la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título.

VI. A la vista de lo expuesto en las consideraciones anteriores, cabe concluir que la relación

existente entre profesiones reguladas y profesiones tituladas es la que une al género y la especie: las profesiones tituladas son una especie de profesiones reguladas, aquellas cuyo acceso y ejercicio en España requiere la posesión de un determinado título de educación superior. Lo que, de conformidad con el artículo 36 de la Constitución, tiene que establecerse por ley, atendiendo a razones de interés general.

El alcance de esta reserva de ley ha sido precisado por una abundante jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que ha indicado que "la decisión constitucional de reservar a la ley en sentido estricto, a la ley formal emanada del poder legislativo, la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas (art. 36 CE), comporta, a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional números 83/1984, 42/1986, 93/1992 y 111/1993, que deba ser ese producto normativo (...) el que regule: a) la existencia misma de una profesión titulada, es decir, de una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos; b) los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio; y c) su contenido, o conjunto formal de las actividades que la integran; y todo ello porque el principio general de libertad que consagra la Constitución en sus arts. 1.1 y 10.1 autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas, y porque el significado último del principio de reserva de ley, garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes" (Sentencias de 17 de marzo de 1997, Rec. 720/1993, FJ 3, y de 15 de febrero de 2005, Rec. 89/2003, FJ 6).

Ahora bien, esta reserva de ley no obsta a que "el titular de la potestad reglamentaria (...) modifi[que] o actual[ice] [la] normativa del ejercicio profesional en aspectos secundarios que no resulten afectados por [ella]" (Sentencias de 7 de mayo de 2010, Rec. 181/2007, FJ 4, y de 27 de enero de 2016, Rec. 939/2014, FJ 5), o lo que es lo mismo, a que apruebe disposiciones mediante las que "no se establ[ezcan] requisitos o limitaciones que alteren o afecten de modo sustancial o general al ejercicio de la profesión" (Sentencias de 21 de septiembre de 1999, Rec. 346/1996, FJ 6, y de 17 de julio de 2012, Rec. 1.419/2011, FJ 3).

En el bien entendido, además, de que una cosa son las disposiciones que regulan ""atribuciones" profesionales propiamente dichas, en el sentido de facultades o actividades que [dejan de ser libres para quedar] reservadas a uno u otro profesional", y otra muy distinta las disposiciones que reglamentan ""competencias" profesionales, personales y sociales, entendidas como conocimientos, aptitudes y habilidades que se adquieren en el proceso formativo" y que, como se limitan "a regular el derecho al título, que se adquiere por la superación de las específicas enseñanzas que se establecen y organizan, y a reconocer como inherente a él determinadas capacidades profesionales", no penetran "en el ámbito jurídico constitucionalmente reservado a la ley" (Sentencia de 18 de junio de 2013, Rec. 458/2010, FJ 4).

Se trata de disposiciones que "da[n] cumplimiento a lo que dispone el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que ordena que los planes de estudios de las titulaciones que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, en todo caso, deben diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión, a cuyo efecto el Gobierno ha de establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios; siendo por ello aquéllas atribuciones profesionales y no las presentes competencias de la enseñanza, las sometidas a la reserva legal que establece el artículo 36 de la Constitución" (Sentencia de 25 de octubre de 2011, Rec. 3063/2010, FJ 3).

VII. En definitiva, cuando el acceso y ejercicio de una profesión está condicionado a la previa obtención de determinadas cualificaciones profesionales, sean estas un título educativo superior -en cuyo caso la profesión será titulada-, sean otras cualificaciones en el sentido apuntado por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio -en cuyo caso la profesión será regulada, mas no titulada-, se puede decir que existe una reserva de las actividades propias de la correspondiente profesión a favor de aquellas personas que reúnan las cualificaciones profesionales exigidas y los requisitos adicionales que, en su caso, se establezcan atendiendo a los principios de no discriminación y de proporcionalidad que presiden el Derecho de la Unión Europea.

En este marco normativo, resulta evidente que las profesiones de veterinario y de fisioterapeuta son profesiones tituladas; así lo declara expresamente el artículo 2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, cuyo tenor literal es el siguiente:

"1. De 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, y que están organizadas en colegios profesionales

oficialmente reconocidos por los poderes públicos, de acuerdo con lo previsto en la normativa específicamente aplicable. 2. Las profesiones sanitarias se estructuran en los siguientes grupos: a) De nivel Licenciado: las profesiones para cuyo ejercicio habilitan los títulos de Licenciado (...) en Veterinaria (...). b) De nivel Diplomado: las profesiones para cuyo ejercicio habilitan los títulos de Diplomado (...) en Fisioterapia...".

Para el ejercicio de su profesión, veterinarios y fisioterapeutas necesitan, pues, estar "en posesión del correspondiente título oficial (...) o, en su caso, de la certificación prevista en el artículo 2.4" y, además, "estar colegiado[s], cuando una ley estatal establezca esta obligación", "no encontrarse inhabilitado[s] o suspendido[s] para el ejercicio profesional por sentencia judicial firme (...) resolución sancionadora impuesta por un colegio profesional sanitario [cuando la colegiación sea obligatoria] (...) o por resolución administrativa firme [cuando se ejerza la profesión en el ámbito de la asistencia sanitaria pública], durante el tiempo que fije[n] esta[s]", "tener suscrito y vigente un seguro de responsabilidad, un aval u otra garantía financiera que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de la responsabilidad profesional (...) cuando se ejerza la profesión en el ámbito de la asistencia sanitaria privada" y "cumplir las [demás] obligaciones y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico vigente" (artículo 4, apartados 2 y 8, de la Ley de ordenación de profesiones sanitarias).

En particular, corresponde a los licenciados (hoy graduados) en Veterinaria, "sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica [les] corresponda desarrollar (...) [y] de las que puedan desarrollar otros profesionales, (...) 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" (artículo 6.2.d) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias).

Mientras que corresponde a los diplomados (hoy graduados) en Fisioterapia, "sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica [les] corresponda desarrollar (...) [y] de las que puedan desarrollar otros profesionales, (...) la prestación de los cuidados propios de su disciplina, a través de tratamientos con medios y agentes físicos, dirigidos a la recuperación y rehabilitación de personas con disfunciones o discapacidades somáticas, así como a la prevención de las mismas" (artículo 7.2.b) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias).

Ninguno de estos preceptos "pretend[e] determinar las competencias de unas y otras profesiones -en este caso, veterinarios y fisioterapeutas- de una forma cerrada y concreta, sino que establece las bases para que se produzcan pactos entre profesiones [y para] que las praxis cotidianas de los profesionales en organizaciones crecientemente multidisciplinares evolucionen de forma no conflictiva, sino cooperativa y transparente" (exposición de motivos de la citada ley).

Y ello porque, con arreglo al artículo 9.1 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, "[l]a atención sanitaria integral supone la cooperación multidisciplinaria, la integración de los procesos y la continuidad asistencial, y evita el fraccionamiento y la simple superposición entre procesos asistenciales atendidos por distintos titulados y especialistas".

Y porque, de conformidad con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 2011, Rec. 3063/2010 (FJ 4), la configuración de la salud de las personas como un "estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente [como] la ausencia de afecciones o enfermedades", que sanciona el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, "si bien no habilita para que alguna de [las profesiones sanitarias] acometa servicios ajenos a su competencia profesional en las distintas fases de la protección de la salud, tampoco obliga que la adquisición de las competencias queden compartimentadas en las estrictas funciones específicas legalmente encomendadas, las que no serían eficazmente ejercitadas mediante la desintegración del proceso asistencial entre cada uno de sus distintos profesionales".

Lo que llevó al Tribunal Supremo a concluir que, aun cuando ciertamente sea "función específica de la profesión sanitaria médica la de diagnóstico, tratamiento, terapéutica y rehabilitación de los pacientes (...) nada (...) obsta la conveniencia [de] que los profesionales de la fisioterapia adquieran las competencias precisas para la prestación de los cuidados propios de su disciplina (...) [entre ellas,] "conocer (...) la patología (...) de las personas""; y a declarar, en consecuencia, ajustada a derecho la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta.

Por lo demás, no cabe olvidar que, aunque las profesiones de veterinario y de fisioterapeuta sean reguladas, su tratamiento normativo a efectos de reconocimiento de las cualificaciones profesionales es distinto: para los veterinarios, los artículos 21 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 y 29 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, prevén el reconocimiento automático de los títulos de formación expedidos por las autoridades competentes del Estado miembro de origen que se acomoden a las condiciones mínimas de formación establecidas en

el artículo 38 y en el punto 4 del anexo V de la directiva - las cuales fueron revisadas por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013 -; mientras que a los fisioterapeutas se les aplicará el régimen general de reconocimiento de títulos de formación contemplado en los artículos 10 y siguientes de la mencionada directiva y 18 y siguientes del citado real decreto.

Y ello porque, según la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de junio de 2013, Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos/Ypourgos Ygeias & Pronoias, C-575/11, apartado 28), "la profesión de fisioterapeuta y, por tanto, la de masajista de cualquier tipo, no está incluida en el sector de las profesiones médicas [o sanitarias] propiamente dichas, sino en el ámbito paramédico [o parasanitario] (...) [que] no puede eludir por definición el sistema de reconocimiento mutuo de profesiones reguladas". En el asunto enjuiciado, como "las prestaciones de servicios realizadas por el masajista-especialista sanitario en hidroterapia consist[ían] exclusivamente en la aplicación de una terapia prescrita al paciente por (...) un médico [y cumplían, por consiguiente, las exigencias derivadas de la necesaria protección de la salud pública]", se concluyó que era contrario al Derecho de la Unión Europea que "una legislación nacional (...) excluye[ra] el acceso parcial a la profesión de fisioterapeuta, regulada en el Estado miembro de acogida, a un nacional de ese mismo Estado que [hubiera] obtenido en otro Estado miembro un título, como el de masajista- especialista sanitario en hidroterapia, que le autoriza[ra] a ejercer, en ese segundo Estado miembro, una parte de las actividades que abarca la profesión de fisioterapeuta, cuando las diferencias entre los campos de actividad [fuesen] tan grandes que sería preciso, en realidad, seguir una formación completa para poder acceder a la profesión de fisioterapeuta" (apartados 29 y 35 de la sentencia).

VIII. En este contexto, los argumentos de los departamentos ministeriales que han intervenido en el asunto -los entonces Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y los actuales Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Asuntos Económicos y Transformación Digital-, así como de las asociaciones y corporaciones que tienen la condición de interesados en el procedimiento - el Consejo General de Colegios de Veterinarios de España, el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España y la Confederación Empresarial Veterinaria Española-, se han centrado, fundamentalmente, en dos cuestiones: si en nuestro ordenamiento jurídico existe (o no) una reserva profesional específica para el ejercicio de la fisioterapia equina y si la reserva de actividad establecida a favor de los veterinarios cubre (o no) la fisioterapia equina.

En relación con la primera cuestión, tienen razón quienes afirman que la legislación española no reserva específicamente el ejercicio de la fisioterapia equina a un colectivo profesional concreto: ni la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias alude a esta actividad expresamente, ni el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, al amparo de lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la ley, configura la fisioterapia equina como una especialidad en Ciencias de la Salud -es más, ninguna de las especialidades recogidas en este real decreto, ni en el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio (el cual fue anulado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 2016, Rec. 903/2014, por ser palmariamente insuficiente la memoria del análisis de impacto normativo que lo acompañaba), están dirigidas a los licenciados (hoy graduados) en Veterinaria o a los diplomados (hoy graduados) en Fisioterapia-.

Pero de ahí no cabe deducir automáticamente, como ha hecho la Subdirección General de Ordenación Profesional del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (correo electrónico enviado el 11 de agosto de 2019) -y, al manifestar su completa adhesión al mismo, el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España (escrito de alegaciones presentado ante el Consejo de Estado el 5 de julio de 2020) y el Grupo de Trabajo de Fisioterapia en Animales constituido en su seno (informe emitido el 5 de febrero de 2020)-, que en nuestro ordenamiento jurídico no exista una reserva profesional para el desempeño de aquella actividad.

Quizás sea este el sentido de la consideración cuarta del informe de la Abogacía del Estado, de 24 de septiembre de 2019, que obra en el expediente (antecedente cuarto del presente dictamen) y que dice lo siguiente: "Cualquier valoración o afirmación distinta a la anterior [esta es, la ausencia de legislación específica, desde el punto de vista de las profesiones sanitarias, referida a una determinada actividad, cual es el ejercicio de la denominada fisioterapia equina] no podría ser facilitada por la Subdirección General de Ordenación Profesional (...) [y, por esta razón,] se considera que la segunda parte de la contestación a la consulta formulada en su día -esto es, la que entiende que el ejercicio de la fisioterapia equina como actividad profesional puede ser ejercida tanto por veterinarios como por fisioterapeutas- debería ser eliminada, puesto que no le corresponde a la Subdirección de Ordenación Profesional la ordenación, gestión o interpretación de la normativa aplicable -en el caso de que existiera- de profesiones que no corresponden al ámbito sanitario".

La aceptación de aquel hilo argumental conduciría a una situación jurídica absurda en tanto que los artículos 6 y 7 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias enuncian, de forma genérica

y no exhaustiva, las atribuciones profesionales que corresponden a las distintas profesiones sanitarias tituladas que hay en España (véase, en este sentido, la consideración VII del presente dictamen). Y, precisamente por este motivo, los Tribunales han considerado intrusismo profesional, a efectos penales, el vacunar a mascotas, facilitar una cartilla sanitaria a sus dueños y estampar la firma en el espacio reservado al veterinario (Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria 77/2009, de 20 de marzo), realizar controles de reproducción y suministrar medicamentos a animales (Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña 173/2009, de 23 de abril), sacrificar animales (Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga 380/2017, de 29 de septiembre) o insertar microchips a las mascotas (Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos 60/2020, de 3 de febrero), pese a que ninguna de esas actividades esté específicamente reservada a los veterinarios en la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias o en su normativa de desarrollo.

Ello desemboca en la segunda de las cuestiones planteadas: si la fisioterapia equina está comprendida en el ámbito profesional reservado a los veterinarios o si, por el contrario, puede ser libremente ejercida por cualquier persona que reúna las condiciones -distintas de la posesión de un título académico específico- que, en su caso, se exijan para poder acceder a esta actividad por razones de interés general. Una cuestión para cuya resolución se ha acudido, durante la tramitación del expediente, al tenor literal de los artículos 6.2.d) y 7.2.b) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, de la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Veterinario y de la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta.

Aun cuando estas dos órdenes ministeriales se limiten a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales -como ellas mismas reconocen en sus preámbulos- y no constituyan, por ende, regulación de las profesiones tituladas a efectos de lo señalado en el artículo 36 de la Constitución (véanse, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de octubre de 2011, Rec. 3063/2010, y de 18 de junio de 2013, Rec. 458/2010, que han sido objeto de estudio en la consideración VI de este dictamen), su indudable conexión con dicha regulación y con la reserva de actividad profesional que le es inherente, aconseja tomarlas en consideración para llevar a cabo una interpretación sistemática de la misma. No cabe olvidar que estas disposiciones normativas disciplinan las competencias profesionales personales y sociales, es decir, los conocimientos, aptitudes y habilidades que se adquieren durante los procesos formativos que conducen a la obtención de los títulos habilitantes que resultan precisos para el ejercicio de las profesiones de veterinario y fisioterapeuta.

Pues bien, de la interpretación conjunta de los citados textos normativos cabe deducir que, en la actualidad, la fisioterapia equina es una actividad cuyo ejercicio compete, en exclusiva, a los veterinarios, en su condición de profesionales a los que el legislador ha reservado el cuidado integral de la salud de los animales, mientras que los fisioterapeutas no tienen competencia alguna sobre la salud de los animales, al estar la titulación y la profesión exclusivamente centradas en la salud de las personas -seres humanos-.

Según la Real Academia Española, la fisioterapia consiste en el "tratamiento de lesiones, especialmente traumáticas, por medios físicos como el calor, el frío o el ultrasonido, o por ejercicios, masajes o medios mecánicos", constituye un arte o ciencia encaminados a la prevención, curación, recuperación y rehabilitación de las deficiencias, limitaciones funcionales y discapacidades somáticas de aquellos a quienes va dirigida, requiere el conocimiento previo de la anatomía, fisiología y patología de la especie a la que pertenece el sujeto al que se va a aplicar el correspondiente plan terapéutico.

Cuando el paciente es una persona, el artículo 7.2.b) de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias reserva el ejercicio de esta actividad profesional a los fisioterapeutas, cuya formación académica garantiza un conocimiento adecuado de "la morfología, la fisiología, la patología y la conducta de las personas, tanto sanas como enfermas, en el medio natural y social (...) [y] de los métodos, procedimientos y actuaciones fisioterapéuticas" (apartado 3 del anexo de la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio).

Correlativamente, cuando el paciente es un animal, el único profesional sanitario capacitado para diseñar y supervisar la ejecución de un plan terapéutico es el veterinario, con independencia de cuáles sean las herramientas terapéuticas que se incluyan en su seno. Así se desprende del artículo 6.2.d) de Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, que reserva al veterinario "la prevención y lucha contra las enfermedades animales, particularmente la zoonosis"; y del apartado 3 del anexo de la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, que exige que los estudiantes de Veterinaria adquieran, durante su formación académica, competencias para la "prevención, diagnóstico y tratamiento, individual o colectivo, así como la lucha contra las enfermedades de los animales" y para el "control de [] (...) bienestar (...) [y la] protección (...) de los animales".

Igualmente se deduce esta conclusión del artículo 38.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, en la redacción dada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, que dispone que la "formación de veterinario garantizará que el profesional en cuestión ha adquirido (...) [entre otros, un] conocimiento adecuado de la estructura, funciones, comportamiento y necesidades fisiológicas de los animales, así como las capacidades y competencias necesarias para su cría, alimentación, bienestar, reproducción e higiene en general; (...) las capacidades y competencias clínicas, epidemiológicas y analíticas requeridas para la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades de los animales (...)[; y] conocimientos, capacidades y competencias adecuadas para la medicina preventiva". A cuyo efecto, los programas de estudios organizados por los Estados miembros deberán ajustarse a lo indicado en el punto 4 del anexo V de la Directiva e incluir, entre otras materias, la anatomía, la fisiología, la patología y la terapéutica.

Si bien, como se verá más adelante, al no precisar los contenidos, a los efectos de su objetivo de garantizar la movilidad de los profesionales de la veterinaria mediante el reconocimiento automático, la Directiva no es aplicable a los efectos de definir en los Estados miembros de la Unión Europea si los mismos pueden regularla de una u otra manera.

Por lo demás, el hecho de que la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias regule la profesión de veterinario desde la perspectiva de la protección del ser humano -tal y como se infiere, en primer término, de su exposición de motivos, que advierte acerca de "la íntima conexión que el ejercicio de las profesiones sanitarias tiene con el derecho a la protección de la salud, con el derecho a la vida y a la integridad física, con el derecho a la intimidad personal y familiar, con el derecho a la dignidad humana y con el derecho al libre desarrollo de la personalidad" y, en segundo término, de su texto articulado, en especial, del propio tenor literal del artículo 6.2.d), que destaca que corresponde a los licenciados en Veterinaria "el desarrollo de las técnicas necesarias para evitar los riesgos que en el hombre pueden producir la vida animal y sus enfermedades"-, no puede llevar a sostener, sin más, que, como la fisioterapia animal no tiene por finalidad la protección de la salud del ser humano, es imposible que la misma forme parte de la capacidad legal exclusiva del veterinario.

Esta tesis ha sido defendida por el informe del despacho de abogados, de 18 de septiembre de 2016, que el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España ha incorporado al expediente, y rechazada por el informe de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que tuvo entrada en el Registro de este Consejo el 20 de octubre de 2020 y que expresa, a este respecto, un parecer que este Alto Cuerpo Consultivo comparte.

Aunque es cierto, en efecto, que la legislación española en materia de sanidad animal ha estado tradicionalmente presidida por la necesidad de proteger la salud pública, en tanto que una y otra son interdependientes y están vinculadas a los ecosistemas en los que coexisten, al tener su origen muchas de las enfermedades humanas en enfermedades o en organismos que tienen a los animales como vector de transmisión (zoonosis) -un enfoque que la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) ha apoyado expresamente a través del movimiento "One Health, Una sola salud" y que, en nuestro país, actualmente asumen la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal y la normativa de régimen local-, no es menos cierto que en los últimos años se han introducido en este ámbito consideraciones relativas al bienestar de los animales y que la fisioterapia animal entronca, precisamente, con este tipo de consideraciones. No en vano, la íntima conexión existente entre la sanidad y el bienestar animal fue destacada por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 58/2015, de 18 de marzo, que desestimó el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino.

Ello viene a reforzar la conclusión manifestada con anterioridad, a saber, que, en la actualidad, la fisioterapia equina es una actividad cuyo ejercicio compete, en exclusiva, a los veterinarios, si bien ello está sobre todo claro en lo que afecta a la elección de las concretas herramientas terapéuticas a utilizar y la supervisión de la forma en la que estas serán aplicadas al animal, que corresponde al veterinario, siendo más dudoso que no pueda delegar a otros bajo su control la aplicación, manual o instrumental, de medios naturales (como el frío y el calor, el sonido o la electricidad) y mecánicos (como el masaje) al cuerpo de los caballos, cuya aplicación no esté expresamente citada en la Orden ECI 333/2008 que, forzosamente, sólo puedan ser aplicadas cuando se está en posesión del título de graduado o licenciado en Veterinaria. A fecha de hoy, ello es un requisito necesario, pero el carácter regulado de la profesión, así como el de la profesión de Fisioterapia, podría exigir una declaración más explícita al respecto.

En suma:

1.- En España, todas las profesiones sanitarias, incluidas la veterinaria y la fisioterapia, son profesiones reguladas, no dejadas al libre mercado.

2.- Ni el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre Especialidades de Enfermería ni el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, se refieren a la fisioterapia equina (ni a la fisioterapia animal en general) al regular los títulos de Especialista en Ciencia de la Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias. Pero, como ha reconocido el informe de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital -al que compete el estudio, análisis e iniciativa de propuestas de reforma de la regulación de las reservas de actividad, las profesiones reguladas y los colegios profesionales-, ello no es óbice para considerar que la fisioterapia equina es una actividad profesional cuyo ejercicio está reservado a los veterinarios, puesto que, a fecha de hoy, la fisioterapia, en tanto que profesión regulada, está centrada en la salud humana, y la veterinaria abarca todo lo relativo a la salud y el bienestar de los animales.

3.- La Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, modificada por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, tampoco alude a la fisioterapia equina (o animal en general) al disciplinar el régimen de reconocimiento automático de los títulos de formación de las profesiones sanitarias -entre ellas, la veterinaria-, lo que ha hecho posible que las legislaciones nacionales de los Estados miembros asuman criterios diversos a la hora de determinar los profesionales que pueden desarrollar esta actividad.

IX. El Consejo de Estado entiende que el examen de la legislación española actualmente vigente conduce, inevitablemente, a esta conclusión, pero, al mismo tiempo, es consciente de que, la rapidez con la que el mercado de bienes y servicios para el cuidado de los animales ha evolucionado y el reflejo que ello ha tenido en el mundo académico, donde diversas instituciones, públicas y privadas, han comenzado a ofertar estudios especializados cuyo acceso no siempre ha estado reservado a los licenciados o graduados en Veterinaria, han contribuido a que se haya producido un desajuste entre la realidad social y las normas jurídicas que la ordenan que contrasta con lo sucedido en otros países de nuestro entorno con una larga tradición ecuestre.

Por ello, se estima pertinente llevar a cabo un breve estudio comparado de la normativa relativa al acceso y ejercicio de la profesión veterinaria y analizar, con posterioridad, la legislación española pendiente de actualización, para que la autoridad consultante pueda conocer la forma en la que esta cuestión ha sido abordada en otros Estados miembros de la Unión Europea y las opciones normativas que tiene a su disposición, a lo que dedican las dos consideraciones siguientes.

X. En la mayoría de los países de nuestro entorno, en los últimos años, se han acometido una serie de reformas legislativas tendentes a dar respuesta jurídica a la aparición y ulterior expansión de nuevas técnicas para el cuidado de los animales como la fisioterapia equina o, cuanto menos, se ha abierto un debate acerca de los profesionales capacitados para su aplicación.

En el Reino Unido, el artículo 19 del Veterinary Surgeons Act de 1966 declara que ninguna persona podrá ejercer, presentarse como ejerciente o ser preparado para ejercer la cirugía veterinaria a menos que esté inscrito en el registro de veterinarios cirujanos o en el registro suplementario de veterinarios. El artículo 27 de dicho cuerpo normativo aclara que la cirugía veterinaria es el arte y la ciencia de la cirugía y de la medicina veterinaria y comprende, en todo caso, el diagnóstico de las enfermedades y de las lesiones de los animales, incluidas las pruebas que se realicen con fines diagnósticos, el asesoramiento basado en dicho diagnóstico, el tratamiento médico y quirúrgico de los animales y la ejecución de operaciones quirúrgicas en animales.

Y, como complemento de lo anterior, el anexo III del Veterinary Surgeons Act de 1966 y las denominadas órdenes de exenciones enumeran las excepciones aplicables a esta reserva de actividad. La Veterinary Surgery (Exemptions) Order de 2015 advierte, en este sentido, que el artículo 19 del Veterinary Surgeons Act no prohíbe el ejercicio de la fisioterapia animal si se cumplen los siguientes requisitos: que la persona que proporcione el tratamiento tenga dieciocho años o más, y que actúe bajo la dirección de una persona cualificada que haya examinado al animal y le haya prescrito tratamiento fisioterapéutico.

En Irlanda, se reconocen tres vías de acceso a la profesión de fisioterapeuta veterinario: 1.- la formación directa en fisioterapia veterinaria animal, con una duración de cuatro años, más uno de prácticas; 2.- la obtención de un certificado de veterinario fisioterapeuta mediante una formación de postgrado dirigida a los veterinarios, que se centra en el aprendizaje de las técnicas de fisioterapia; y 3.- y la especialización en fisioterapia animal a través de una formación de postgrado orientada a que los fisioterapeutas humanos adquieran los conocimientos veterinarios necesarios para aplicar las técnicas propias de su disciplina a ciertos grupos o géneros de especies.

En Francia, el artículo L243-1 del Code rural et de la pêche maritime de 2010 dispone que, sin perjuicio de lo establecido en los artículos L243-2 y L243-3, ejercerán ilegalmente la medicina o cirugía de los animales quienes no reúnan las condiciones fijadas en el artículo 241-1 - esto es,

quienes registren el título, diploma o certificado expedido en Francia o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que les habilite para el ejercicio de esta profesión- e, incluso en presencia de un veterinario, realicen habitualmente actos de medicina o de cirugía en los animales u ofrezcan consultas, establezcan diagnósticos o peritajes, emitan recetas, prescripciones o certificados o lleven a cabo implantes subcutáneos en el ámbito de la medicina y la cirugía animal, así como los veterinarios y estudiantes de veterinaria que practiquen la medicina o la cirugía animal habiéndoseles suspendido el derecho a hacerlo o prohibido el ejercicio de esta actividad.

Son actos de medicina animal, a estos efectos, los que se dirijan a determinar el estado fisiológico de un animal o grupo de animales o su estado de salud, a diagnosticar una enfermedad, una lesión, un dolor o una malformación, a prevenirlos o tratarlos, a prescribir medicamentos o a administrarlos por vía parenteral. Y son actos de cirugía animal los que afecten a la integridad física del animal con fines terapéuticos o zootécnicos.

En principio, como se ha señalado, estos actos únicamente pueden ser llevados a cabo por titulados en veterinaria. Sin embargo, el artículo L243-3 del Code rural et de la pêche maritime de 2010 recoge una serie de excepciones a esta reserva de actividad, refiriéndose, entre otros sujetos, a quienes se dediquen a la osteopatía animal, acrediten que reúnen las competencias que reglamentariamente se establezcan, estén inscritos en la lista gestionada por el colegio regional de veterinarios que corresponda y se comprometan, bajo su control, a respetar las reglas deontológicas que defina un decreto del Consejo de Estado.

El Décret n.º 2017-572 du 19 avril 2017 relatif aux règles de déontologie applicables aux personnes réalisant des actes d'ostéopathie animale et aux modalités de leur inscription sur la liste tenue par l'ordre des vétérinaires, en concreto, dispone, en su artículo 1, que la osteopatía animal comprende las manipulaciones que tienen como único fin prevenir o tratar los trastornos funcionales del cuerpo de los animales, excluidas las patologías orgánicas que necesitan una intervención terapéutica, médica, quirúrgica, medicamentosa o por agentes físicos. Estas manipulaciones serán músculoesqueléticas y miofasciales, exclusivamente manuales y externas; no podrán ser instrumentales ni forzadas.

De donde parece deducirse, sensu contrario, que la fisioterapia animal sigue estando reservada a quienes ejercen la profesión de veterinario. Así lo ha afirmado la Ordre National des Vétérinaires (CSOV de 18 de junio de 2012), si bien matizando que el veterinario puede delegar la preparación y ejecución de determinadas técnicas terapéuticas a auxiliares formados en su manejo (Dossier technique: Pratique de la Physiothérapie et rééducation fonctionnelle vétérinaire). De ahí que en el repertorio nacional de formación profesional figure la certificación de fisioterapeuta manual equino y canino.

En Italia, el diagnóstico, las instrucciones, la supervisión y el control de los resultados, así como la aplicación misma de las técnicas de fisioterapia, están reservados a los veterinarios. De hecho, la Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani se ha opuesto a la creación de una profesión complementaria o auxiliar (paraveterinaria) en el campo de la fisioterapia animal, amparándose en el tenor literal del artículo 31 del Codice deontologico de 2019, que declara que la práctica de la "medicina no convencional" en el ámbito veterinario es competencia exclusiva del veterinario, que deberá ejercerla en el marco exclusivo de su responsabilidad directa e indelegable, atendiendo a la salud y el bienestar de los animales.

En Alemania, rige una concepción de la sanidad menos regulada o más abierta al mercado que la existente en la mayoría de los países europeos, lo que ha propiciado que la Approbationsordnung für Tierärztinnen und Tierärzte (TAppO) no contemple la fisioterapia equina (ni animal en general) entre las especialidades de conocimiento de los veterinarios.

En Austria, el Tribunal Supremo (4 Ob 11/15v, de 20 de enero) ha condicionado la práctica de la fisioterapia animal a la supervisión y control total por parte de un veterinario oficial, aplicando la Ley reguladora de la profesión veterinaria (§ 12 de la Tierärztesgesetz Beruft).

XI. En España, la normativa que disciplina el acceso y ejercicio de la profesión veterinaria no ha sido actualizada en más de una década, a pesar de que la vertiginosa evolución de la ciencia, la técnica y el propio mercado debiera haber motivado una revisión de la misma. De un sistema de formación con ciertas especialidades (medicina-cirugía animal, producción animal, seguridad alimentaria) se pasó a sistema único sin especialidades, cuando la tendencia era paradójicamente la inversa.

En los dictámenes de los expedientes números 87/2017, de 25 de mayo y 1.120/2019, de 9 de enero -referidos al proyecto de Real Decreto que incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, y a una reforma ulterior del mismo-, este Alto Cuerpo Consultivo ya alertó sobre la necesidad de "abordar a la mayor brevedad la modificación que proceda de los programas de formación [en especial, de los

referidos a las profesiones para las que el Derecho de la Unión Europea diseña un sistema de reconocimiento automático, como sucede en el caso de la profesión de veterinario, con el objeto de adaptarlos a las exigencias derivadas de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013], pues (...) si no se hace así se estará efectuando una transposición de [dicha] Directiva formalmente adecuada pero en el fondo incorrecta" y "se induc[irá] a hacer creer [a la ciudadanía] que los títulos otorgados por España alcanzan los requisitos de formación que permiten su reconocimiento (...) en el resto de Europa", pese a que no siempre es así.

En el apartado XII de la Memoria del Consejo de Estado de 2017, se recordó que es "obvia la conexión entre el sistema de reconocimiento de cualificaciones y las normas reguladoras de la obtención de los títulos universitarios que habilitan para el ejercicio de parte de las profesiones incluidas en aquel sistema" y que, por lo tanto, dada la falta de adaptación de las órdenes ministeriales relativas a la formación de las profesiones de enfermero en cuidados generales, veterinario, matrona y farmacéutico a las exigencias derivadas de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, "se puede estar formando en España -para ciertas titulaciones, antes mencionadas, de reconocimiento automático- bajo programas cuyos contenidos no permitan a quienes se gradúen ejercer sus profesiones automáticamente en la medida en que otros países no reconozcan esa formación como suficiente".

En este contexto, en el que la inacción del "reglamentador" (o en su caso el legislador si se quiere abordar desde la perspectiva de la reforma de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias) puede estar dificultando el acceso de nuestros profesionales sanitarios al mercado interior, urge la actualización de la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de veterinario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 y en el punto 4 del anexo V de la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

No en vano, el Ministerio de Educación y Formación Profesional ha examinado en más de una ocasión los aspectos concretos de los planes de estudio del Grado en Veterinaria que precisan actualización (formación continuada, prácticas controladas por quien forma y solo por la empresa donde se realizan, número de créditos y tiempo que conllevaría una extensión de seis meses adicionales o de trabajo sin descanso de verano si no se quieren alargar -opción de Italia e Inglaterra-, contenido real y no meramente nominal de la enseñanza de la legislación de la Unión y de la enseñanzas de bienestar animal, etc.) .

Asimismo, cabe destacar que el Libro Blanco de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) sobre el Título de Grado en Veterinaria, publicado en febrero de 2005, ya advirtió que "[e]n la profesión veterinaria, al igual que sucede con otras, los conocimientos adquiridos en la licenciatura sólo pueden considerarse básicos y dirigidos hacia una primera inserción laboral; el ritmo de avance del conocimiento en cualquier área y la cada vez más creciente especialización, conducen necesariamente a la realización de estudios de postgrado. En el caso particular de la profesión veterinaria, y en especial en las áreas de vertiente más médica o sanitaria, es obvio que esta especialización debe, en un futuro, adoptar una estructura similar a la de la medicina.

Con respecto a esto, existe ya en la actualidad un "European Board for Veterinary Specialisation" (EBVS), que recoge el sentido de la propuesta Report and Recommendations for the Transnational Organisation of Veterinary Specialisation del Advisory Committee for Veterinary Training (1992) de la Comisión Europea acerca de la necesidad de especializaciones en veterinaria. En estos momentos, el EBVS agrupa 21 colegios de especialistas (...) -27 en la fecha de emisión de este dictamen, entre los que cabe destacar, por su estrecha relación con el objeto de la presente consulta, el European College of Veterinary Sports Medicine and Rehabilitation-. Sin embargo, los títulos expedidos por los colegios de especialistas tienen una representatividad relativa, puesto que sólo tienen un valor de "prestigio" y carecen de reconocimiento legal.

Desde nuestra perspectiva, sería razonable que en un futuro, estas especializaciones tuviesen un reconocimiento legal, aunque ello, desde luego, implica una tarea de coordinación entre el legislativo, las facultades y el Consejo General de Colegios de Veterinarios que, en estos momentos, escapa del ámbito de este proyecto".

En definitiva, parece evidente que la normativa española que regula el acceso y ejercicio de las profesiones sanitarias o, cuando menos, de la profesión de veterinario, responde a una realidad anterior, que se ha visto superada por los avances de la ciencia y de la técnica y por las necesidades del mercado. Y que, en este marco, resulta necesario que los departamentos ministeriales con competencia en la materia promuevan y coordinen la reforma de la legislación actualmente vigente con la finalidad de adecuar la Orden ECI/333/2008, de 13 de febrero, al contenido de la Directiva 2013/55/UE (para que los estudiantes que se gradúen en España puedan acceder al mercado de la Unión en términos semejantes a lo que ahora ocurre para los españoles o ciudadanos de la Unión Europea que estudian en otro Estado miembro) y de especificar el régimen jurídico aplicable a la

fisioterapia equina o animal en general, -en la que, según las especies, a veces hay distinciones cualitativas entre su aplicación a los pequeños animales de compañía y la equina, así como la aplicable a otros animales- o "veterinaria animal, equina o similar", a la vista de la experiencia comparada y de las exigencias de sanidad y bienestar animal.

Este Consejo no estima oportuno pronunciarse acerca del modelo de ejercicio de la fisioterapia equina que el legislador (o el reglamentador en modificación de las respectivas órdenes ECI o en desarrollo de la específica de veterinaria -333/2008-, según sea el contenido de la nueva regulación) pueda o deba implantar. Baste recordar que los países de nuestro entorno han asumido diferentes opciones normativas, si bien parece predominar el modelo que separa las actividades de diagnóstico, diseño del plan terapéutico y supervisión de su ejecución, reservándolas al veterinario, y la aplicación de las técnicas propias de la fisioterapia al animal, a la que pueden acceder otros profesionales. Y que, en todo caso, se deben tener en cuenta la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad, antes de adoptar nuevas regulaciones, de profesiones y el Informe [COM(2020) 191 final, de 11 de mayo de 2020] de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativo a la ejecución de determinados nuevos elementos introducidos por la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013.

Tampoco procede pronunciarse en este dictamen acerca de cuál pudiera o debiera ser el régimen transitorio aplicable a quienes han participado en los cursos de formación especializada de postgrado ofertados por diversas universidades españolas hasta la fecha. Lo que sí se considera pertinente remarcar es que, siendo la fisioterapia equina (o incluso la animal en general, de aplicación esencialmente a los pequeños animales de compañía) una profesión regulada, resulta imprescindible que su regulación se acometa a la mayor brevedad posible. Con ello se daría efectivo cumplimiento al principio de seguridad jurídica que preside nuestro Estado de Derecho, evitando tener que basarse solo en las normas vigentes, que no la mencionan expresamente, y que llevan al resultado del apartado VIII anterior, y se impulsaría la competitividad del mercado español en el plano internacional.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por mayoría, es de dictamen:

1.- Que, en España, en la actualidad, el desempeño de la fisioterapia equina está reservado a quienes se encuentran en posesión del título oficial que habilita para el ejercicio de la profesión de veterinario.

2.- Que esta reserva de actividad deriva de la falta de adaptación de la normativa española reguladora del acceso y ejercicio de las profesiones sanitarias a la evolución de la ciencia, la técnica y el mercado y, por ello, resulta necesario acometer una reforma urgente de la misma para adecuarla a la realidad social del mundo globalizado en la que tiene que ser aplicada, con las debidas garantías sanitarias".

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO PERMANENTE DE ESTADO DON JOSÉ LUIS MANZANARES SAMANIEGO AL DICTAMEN NÚMERO 293/2020.

En el presente voto particular se exponen las razones de mi discrepancia con el dictamen aprobado por la Comisión Permanente, siempre con el mayor respeto para lo decidido en la misma.

Para empezar, se detecta una cierta incongruencia entre lo preguntado y nuestra respuesta. Se consulta "si existe en nuestro ordenamiento jurídico una reserva legal para el ejercicio de la fisioterapia equina a favor de la profesión veterinaria" y se contesta que "en España, en la actualidad, el desempeño de la fisioterapia equina está reservado a quienes se encuentran en posesión de título oficial que habilita para el ejercicio de la profesión de veterinario", pero se elude la afirmación de haberse cumplido el requisito de la reserva legal. Más aún, el punto 2 de nuestro dictamen viene a reconocer, en mi opinión, que la fisioterapia animal, que no se agota en la equina, carece de ordenación legal, por lo que no entra en las competencias exclusivas ni de quienes poseen el título de graduado en veterinaria ni de quienes alcanzan el de graduado en fisioterapia. Véanse, entre otros, los artículos 35 y 36 de la Constitución.

El profundo estudio que el dictamen realiza para pronunciarse finalmente a favor de los veterinarios no ha logrado señalar con nitidez un precepto de la legislación española en apoyo de tal conclusión. Nuestro título de fisioterapeuta se refiere exclusivamente a personas, mientras que el de veterinario, aunque contempla la prevención y lucha contra las enfermedades animales, guarda silencio sobre la fisioterapia. Lo previsto legalmente para la persona humana, medicina y fisioterapia como dos artes o ciencias distintas, no tiene porqué llevar en los animales a una absorción de la segunda por la veterinaria. No se rechaza aquí que, dada la relativamente escasa demanda de la terapia animal, proceda reconocerla como una especialidad de la carrera veterinaria, pero todo eso nos remite al legislador.

Es muy interesante el fragmento de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, recogido en el folio 17 del dictamen:

"El principio general de libertad que la Constitución (artículo 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas y el principio de legalidad (artículos 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal".

De acuerdo con este sencillo planteamiento, pierden buena parte de su importancia las consideraciones del dictamen sobre "profesión titulada" y "profesión regulada", reservando esta última denominación para la traducción de las directivas y otros documentos de la Unión Europea respecto a la libertad de servicios, también fisioterapéuticos, en cualquier país de la misma. Cierto es que quien tenga un título de una universidad extranjera que autorice el ejercicio de la fisioterapia, podrá utilizarlo en España, pero ello no afecta al vacío legal en nuestro derecho interno. Otra cosa es el valor que de lege ferenda tengan el derecho comparado y las orientaciones de la propia Unión Europea.

Por lo que atañe a la jurisprudencia sobre el delito de intrusismo, bien invadiendo competencias médicas, bien de los fisioterapeutas, el dictamen solo menciona algunas sentencias condenatorias de audiencias provinciales sobre supuestos muy diferentes al aquí examinado. Sería interesante conocer, asimismo, las absoluciones. Y en todo caso, aquellas citas no pueden desviar la atención de lo que es fundamental para este voto: la ausencia de regulación legal de la fisioterapia animal en nuestro ordenamiento.

En resumen, hacemos nuestra la observación del folio 31 del dictamen:

"Tienen razón quienes afirman que la legislación española no reserva específicamente el ejercicio de la fisioterapia equina a un colectivo profesional concreto: ni la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias alude a esta actividad expresamente, ni el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, al amparo de lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la Ley, configura la fisioterapia equina como una especialidad en Ciencias de la Salud".

Solo queda advertir que en esta materia un real decreto sin cobertura legal de poco serviría.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 12 de noviembre de 2020

LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. MINISTRO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Tenor literal del artículo 1065 de la reglamentación veterinaria de la FEI: "1. Restricted Supportive Therapies include: a) electrical current devices (e.g. TENS machines, NMES and H-wave); b) therapeutic ultrasound therapy*; c) vacuum therapy; d) diathermy; and e) physical therapies (e.g. physiotherapy, acupuncture, trigger point massage, myofascial release, osteopathy, chiropractic and spinal manipulation). *Therapeutic ultrasound may be carried out by PRs, Additional PRs and/or Support Personnel provided they have obtained prior written permission of a PET or PTV with a suitable qualification. 2. Restricted Supportive Therapies may only be carried out by a Permitted Equine Therapist or a PTV who has undergone specific training in the therapy they are carrying out. The Permitted Equine Therapist must have been approved by the FEI for the specific Restricted Supportive Therapy being implemented. 3. The carrying out of Restricted Supportive Therapies and associated equipment are subject to routine checks by the VC/VD, Stewards and other FEI Officials. 4. The VD may not approve the use of Restricted Therapies should the Horse's welfare be compromised. 5. Permitted Equine Therapists or PTVs must seek specific approval from the VC/VD to carry out any therapies not listed above. 6. Restricted Supportive Therapies can be carried out in the Horse's stable". Tenor literal del artículo 19 del Veterinary Surgeons Act 1966: "(1) Subject to the following provisions of this section, no individual shall practise, or hold himself out as practising or as being prepared to practise, veterinary surgery unless he is registered in the register of veterinary surgeons or the supplementary veterinary register".

Tenor literal del artículo 27 del Veterinary Surgeons Act 1966: "(1) In this Act (...) "veterinary surgery" means the art and science of veterinary surgery and medicine and, without prejudice to the generality of the foregoing, shall be taken to include- (a) the diagnosis of diseases in, and injuries to, animals including tests performed on animals for diagnostic purposes; (b) the giving of advice based upon such diagnosis; (c) the medical or surgical treatment of animals; and (d) the performance of

surgical operations on animals".

Tenor literal de la Veterinary Surgery (Exemptions) Order 2015: "... 2.-(1) Section 19(1) of the 1966 Act does not prohibit the treatment of an animal by physiotherapy if the following conditions are satisfied. (2) The first condition is that the person providing the treatment is aged 18 or over. (3) The second condition is that the person is acting under the direction of a qualified person who- (a)has examined the animal, and (b)has prescribed the treatment of the animal by physiotherapy".

Tenor literal del artículo L243-1 del Code rural et de la pêche maritime:

"I.-Pour l'application du présent chapitre, on entend par : - "acte de médecine des animaux": tout acte ayant pour objet de déterminer l'état physiologique d'un animal ou d'un groupe d'animaux ou son état de santé, de diagnostiquer une maladie, y compris comportementale, une blessure, une douleur, une malformation, de les prévenir ou les traiter, de prescrire des médicaments ou de les administrer par voie parentérale; - "acte de chirurgie des animaux": tout acte affectant l'intégrité physique de l'animal dans un but thérapeutique ou zootechnique.

II.- Sous réserve des dispositions des articles L. 243-2 et L. 243-3, exercent illégalement la médecine ou la chirurgie des animaux: 1° Toute personne qui ne remplit pas les conditions prévues à l'article L. 241-1 et qui, même en présence d'un vétérinaire, pratique à titre habituel des actes de médecine ou de chirurgie des animaux définis au I ou, en matière médicale ou chirurgicale, donne des consultations, établit des diagnostics ou des expertises, rédige des ordonnances, délivre des prescriptions ou certificats, ou procède à des implantations sous-cutanées; 2° Le vétérinaire ou l'élève des écoles vétérinaires françaises relevant des articles L. 241-6 à L. 241-12, qui exerce la médecine ou la chirurgie des animaux alors qu'il est frappé de suspension du droit d'exercer ou qu'il fait l'objet d'une interdiction d'exercer".

Tenor literal del artículo L243-3 del Code rural et de la pêche maritime:

"-Outre les soins de première urgence autres que ceux nécessités par les maladies contagieuses, qui peuvent être réalisés par toute personne, des actes de médecine ou de chirurgie des animaux peuvent être réalisés par: (...) 12° Dès lors qu'elles justifient de compétences définies par décret, les personnes réalisant des actes d'ostéopathie animale, inscrites sur une liste tenue par l'ordre régional des vétérinaires et s'engageant, sous le contrôle de celui-ci, à respecter des règles de déontologie définies par décret en Conseil d'Etat".

Tenor literal del artículo 1 del Décret n° 2017-572 du 19 avril 2017 relatif aux règles de déontologie applicables aux personnes réalisant des actes d'ostéopathie animale et aux modalités de leur inscription sur la liste tenue par l'ordre des vétérinaires: "Le chapitre III du titre IV du livre II du code rural et de la pêche maritime est complété par les articles R. 243-6 et R. 243-8 à R. 243-11 ainsi rédigés: "Art. R. 243-6.-Pour l'application du 12° de l'article L. 243-3, on entend par "acte d'ostéopathie animale" les manipulations ayant pour seul but de prévenir ou de traiter des troubles fonctionnels du corps de l'animal, à l'exclusion des pathologies organiques qui nécessitent une intervention thérapeutique, médicale, chirurgicale, médicamenteuse ou par agents physiques. Ces manipulations sont musculo- squelettiques et myo-fasciales, exclusivement manuelles et externes. "Pour la prise en charge de ces troubles fonctionnels, les personnes réalisant des actes d'ostéopathie animale effectuent des actes de manipulations et mobilisations non instrumentales, directes et indirectes, non forcées"".

https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20150120_OGH0002_00400B00011_15V0000_000/JJT_20150120_OGH0002_00400B00011_15V0000_000.pdf

Ponencia Marco del Ministerio de Educación en el III Congreso de Docencia en Veterinaria, celebrado en Córdoba en junio de 2016.

El bienestar animal en la formación veterinaria en España. II Conferencia de Academias Veterinarias de España, celebrada en Córdoba el 24 y 25 de abril de 2017, y JAL&IAWS N° 1, junio 2018 (RI §420401), que analiza los contenidos nominales y reales de todos los planes de estudio para llegar a esa conclusión.

http://www.aneca.es/var/media/150400/libroblanco_jun05_veterinaria.pdf