

INFORME JUSTIFICATIVO DE LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL ART. 4.1 DEL REGLAMENTO DE CAZA DE CASTILLA-LA MANCHA

Contenido

1.- Introducción	3
2.- Antecedentes del art. 4 del Decreto 15/2022, de 1 de marzo	6
2. 1. <i>Regulación estatal</i>	6
2.1.1. Primeras disposiciones sobre planes de aprovechamiento cinegético.....	6
2.1.2. La Ley 43/2003 de montes básica estatal.....	7
2.1.3. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad 7	
2.2. <i>La regulación de los Planes cinegéticos en Castilla-La Mancha y el criterio de los Tribunales al respecto.</i>	8
2.2.1. La primera Circular de caza	8
2.2.2. Sentencias del TSJ Castilla-La Mancha sobre la materia	9
2.2.3. La segunda Circular de caza	10
2.2.4. La tercera Circular de caza.....	11
2.2.5. Otras sentencias sobre titulados competentes en materia de caza.....	12
2.3. <i>El procedimiento de elaboración del Decreto</i>	13
2.3.1. La redacción original	13
2.3.2. El informe del Consejo Consultivo.	15
3. La justificación por razones imperiosas de interés general.....	16
3.1. <i>Introducción</i>	16
3.2. <i>La protección del medio ambiente y de la sanidad animal como razones imperiosas de interés general</i>	22
3.2.1. El criterio del Tribunal Supremo sobre la reserva de la prestación de servicios a determinados profesionales por la norma.....	26
3.2.2. La exigencia de idoneidad.....	28
3.2.3. El principio de proporcionalidad en la regulación del “técnico competente”	34
4. Conclusión.....	36





Documento Firmado Electrónicamente
Código Seguro de Verificación (CSV): D8D8F3B8423969E1D22BB7
Verificable en sede electrónica: www.jccm.es/viad

1.- Introducción

El Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha se publicó en el DOCM nº 42 de 02/03/2022. Dicho Decreto incorporaba el siguiente artículo 4:

Artículo 4. Acreditación del personal técnico competente.

1. Se considera personal técnico competente a efectos de esta norma las personas profesionales con titulación forestal universitaria que den acceso al ejercicio de la profesión regulada correspondiente y aquellas otras con titulación homologable de conformidad con la reglamentación estatal de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

2. Las personas que posean la capacidad técnica indicada deberán acreditar en cada trabajo que están habilitadas y no tienen incompatibilidad para el libre ejercicio de la profesión, bien mediante el visado o mediante otro tipo de certificado emitido por una Corporación de Derecho Público relacionada con estas profesiones.

Por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se formuló requerimiento previo a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con el art. 4.1 del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha.

En el mismo se planteaba una posible vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y del artículo 16 de la citada ley, en tanto se entiende que no existen razones imperiosas de interés general sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y por tanto se debe aplicar el principio de “libertad con idoneidad” y que tampoco existe una reserva legal a favor de una titulación o titulaciones concretas.

El apoyo de este artículo 4.1 del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, se encuentra en la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, en cuyo art. 2 “Definiciones” se recoge el siguiente apartado:

*12) Técnico competente: los **titulados o grados universitarios acreditados por la Consejería con competencias en materia de caza de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Los requisitos para la acreditación se recogerán en el reglamento de esta ley.***

La definición de personal técnico competente recogida en el artículo 4.1 del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, tenía relevancia a los siguientes efectos:



- Art. 92.1. Memoria justificativa para solicitar una autorización para cerramiento cinegético.
- Art. 96.2 Memoria justificativa para solicitar autorización para capturadero de caza y parques de vuelo.
- Art. 98. Planes de ordenación cinegética.
- Art. 109 Memoria anual de gestión de terrenos cinegéticos, granjas cinegéticas y de titulares profesionales cinegéticos y organizadores de cacerías
- Art. 117 proyecto o memoria para solicitar autorización de granja cinegética.

Aunque la CNMC planteó recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, que se tramitó como P.O. 1315 /2022 en la sección 6ª, en cuanto recibió el informe de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desistió del proceso, declarándose terminado el procedimiento, con archivo de los autos (Decreto 00287/2022 dictado en el procedimiento citado).

Por otro lado, existían tres recursos contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha contra dicho artículo 4, interpuestos por el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, el Colegio Oficial de Biólogos y el Colegio Oficial de Colegios de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Centro.

Asimismo, se había planteado recurso contencioso-administrativo contra todo el Decreto 15/2022 tanto por PACMA, como por Ecologistas en Acción. El TSJ de Castilla-La Mancha desestimó el primero, y estimó el segundo declarando la nulidad del Reglamento de caza por ausencia de informe del Consejo Regional de Caza.

Por su parte, los tres recursos planteados contra el art. 4 fueron estimados con fundamento en “...*la ausencia de justificación suficiente y la ausencia de explicitación de la misma en el expediente de elaboración, lleva a considerar que la actuación cuestionada es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos...*”.

Tanto la sentencia que anulaba la totalidad del Reglamento como las que consideraban contrario a derecho el art. 4 fueron recurridas en casación ante el Tribunal Supremo.

En relación con estas últimas, el Tribunal Supremo mediante Auto de 24 de septiembre de 2025, declaró que la cuestión planteada en el recurso presentaba “...*interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia...*” y las admitió a trámite.

Sin embargo, no declaró el interés casacional del recurso sobre la Sentencia que anulaba el Decreto 15/2022, de 1 de marzo, por lo que era firme dicha Sentencia. En consecuencia, en las casaciones ya interpuestas contra las sentencias que versaban únicamente sobre el art. 4, el Tribunal Supremo declaró “*el archivo de las actuaciones por la pérdida sobrevenida de su objeto, al haberse declarado en sentencia firme la nulidad del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de*



Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, cuyo fallo ha sido publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.”

Con estos antecedentes, se decide mantener el texto del artículo 4 del decreto anulado en el nuevo borrador de texto normativo. Y la definición de técnico competente tendrá relevancia en los siguientes supuestos, en que se exige que el documento técnico en cuestión esté suscrito por técnico competente:

- Memoria para la autorización de un cerramiento cinegético (art. 92.2 del borrador)
- Memoria para la autorización de un capturadero de vuelo (art. 96.2)
- Planes de ordenación cinegética (art. 99.2)
- Proyecto o Memoria para la autorización de una granja cinegética (art. 117.2)

Para ello es preciso llevar a cabo el test de proporcionalidad a que obliga el R.D. 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018.

En efecto, las reservas de actividad profesional restringen el acceso al mercado y, al reducir la oferta de servicios profesionales, pueden afectar negativamente su calidad y sus precios.

En consecuencia, el art. 5 de la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado, incorporó el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad a las actuaciones de las autoridades competentes que exijan el cumplimiento de requisitos para el desempeño de una actividad.

Por una parte, el apartado 2 establece que cualquier requisito para el desempeño de una actividad debe guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada y habrá de ser proporcionado. Por otra parte, en estos casos, la necesidad y proporcionalidad del requisito debe evaluarse, concretamente en los términos previstos por el R.D. 472/2021, en cuya Exposición de Motivos consta:

El principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del derecho de la Unión Europea. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el TFUE deben cumplir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por objetivos de interés público; que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.



El Real Decreto 472/2021 exige en su art. 4.3 que:

3. Los expedientes de elaboración de las normas a las que se refiere el apartado uno deberán incluir una explicación suficientemente detallada que permita valorar el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

Por su parte, el art.6 “Justificación por objetivos de interés público” contempla entre estos la protección del medio ambiente y la sanidad animal.

Así pues, el presente informe, además de exponer los antecedentes de la norma, lleva a cabo una explicación detallada tanto de las razones de interés público que justifican la reserva como del cumplimiento del principio de proporcionalidad. Para abordar esta cuestión, y comprender hasta qué punto está justificado que, en el ejercicio de la potestad administrativa de intervención de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para determinados documentos técnicos, y singularmente para la elaboración de los planes de ordenación cinegética, exija la colaboración técnica de ciertos profesionales, que actúan como expertos cualificados, es preciso hacer referencia a unos antecedentes.

2.- Antecedentes del art. 4 del Decreto 15/2022, de 1 de marzo

2. 1. Regulación estatal

2.1.1. Primeras disposiciones sobre planes de aprovechamiento cinegético

La ordenación cinegética tiene como antecedente la creación, en la Ley de caza estatal, (Ley 1/1970 de 4 de abril), de la figura de los Planes comarcales de Aprovechamiento Cinegético. A su vez, el reglamento de la Ley de Caza, aprobado por Decreto 506/1971 de 25 de marzo establece respecto de estos planes lo siguiente:

*“27.2. Este Plan, cualquiera que sea la extensión de la referida comarca, deberá ser elaborado por un **facultativo competente**”.*

Tras la Constitución y los Estatutos de Autonomía se produce un reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, en el que la caza es competencia de estas últimas.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/1995, viene a indicar que, si bien la caza es competencia autonómica, la protección de la fauna tiene relación directa e inmediata con el medio ambiente, por lo que no puede dudarse del carácter básico de una serie de previsiones mínimas en esta materia. Por ello, dada la conexión de la caza con el medio ambiente, y en concreto con el desarrollo sostenible y la ordenación de los recursos naturales, consideró conforme a la Constitución el artículo 33.3 de la ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que establece



que el aprovechamiento cinegético se ha de llevar a cabo conforme “*..al plan técnico justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, con el fin de proteger y fomentar la riqueza cinegética y acuícola.*”.

2.1.2. La Ley 43/2003 de montes básica estatal.

La vigente Ley estatal sobre montes (Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes), recoge la caza como aprovechamiento forestal en su artículo 6 i), y al establecer las competencias de las Comunidades Autónomas, en su artículo 31 sobre Planes de ordenación de los recursos forestales, establece lo siguiente:

6. Las comunidades autónomas, a propuesta de su órgano forestal, elaborarán y aprobarán los PORF y determinarán la documentación y contenido de estos que, con independencia de su denominación, podrán incluir los siguientes elementos:

(...)

*f) Planificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos fijados en el plan, incorporando las previsiones de repoblación, restauración hidrológico-forestal, prevención y extinción de incendios, prevención y lucha contra plagas, regulación de usos recreativos y ordenación de montes, incluyendo, cuando proceda, la **ordenación cinegética**, piscícola y micológica.*

Además, en el artículo 28 sobre Estadística forestal española se indica que, al elaborar Información Forestal Española, se incluirá, entre otros:

c) El Inventario Español de caza y pesca continental.

2.1.3. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad

Con independencia de las alusiones a la caza de la Ley de Montes, que tienen sentido en tanto la caza es uno de los aprovechamientos forestales, en la actualidad las disposiciones estatales sobre caza se encuentran recogidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre (en concreto el capítulo IV del título III) aunque no se recogió una disposición equivalente al antiguo artículo 33.3 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que exigía un plan técnico cinegético. Sin embargo, en el momento de dictarse, estos planes técnicos de caza o planes de ordenación cinegética estaban ya ampliamente consolidados en las distintas Comunidades Autónomas.



La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, en su artículo 65, obliga a que el ejercicio de la caza se regule de forma que quede garantizada la conservación y el fomento de las especies cinegéticas, que los cercados y vallados de terrenos no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten los riesgos de endogamia, y que la gestión cinegética debe garantizar la renovación o sostenibilidad de los recursos.

2.2. La regulación de los Planes cinegéticos en Castilla-La Mancha y el criterio de los Tribunales al respecto.

Mediante Decreto 152/89, de 12 de diciembre, se establecieron en Castilla-La Mancha los planes técnicos de caza.

Posteriormente, se aprobó la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha, que regulaba esta materia fundamentalmente en su artículo 61, desarrollado por los artículos 91 a 97 del Reglamento de la ley 2/1993, de Caza, aprobado por Decreto 141/1996.

El citado precepto de la Ley de Caza de Castilla-La Mancha, que reproducía a su vez el artículo 93 del Reglamento, exigía que el Plan Técnico de Caza fuera suscrito por un técnico competente cuando la superficie abarque más de 500 hectáreas.

2.2.1. La primera Circular de caza

Quien a la sazón ocupaba el cargo de Director General de Medio Ambiente Natural de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aprobó una Circular, de fecha seis de mayo de 1996, por la que se dictaban criterios de aplicación para determinar los facultativos competentes y técnicos competentes a que hacen referencia los arts. 61.11 y 63.1 de la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha, en lo relativo a Planes Técnicos de Caza y Granjas Cinegéticas.

En dicha Circular, se consideraba técnicos competentes para elaborar Planes Técnicos de Caza a los Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos forestales, y a los Licenciados en Biología en especialidades que incluyan Ecología o dinámica de poblaciones. Para las granjas cinegéticas, en cuanto a la parte de manejo/cría a los I. de Montes, I. T. Forestales, Licenciados en Veterinaria, I. Agrónomo e I. T. Agrícola, estos dos últimos en especialidades que incluyan Zootecnia. Si el Plan Técnico o Granja Cinegética venía suscrito por otro técnico distinto, debería aportarse certificado de estudios que acredite su competencia para la realización de este tipo de proyectos.



La citada Circular fue declarada nula por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Sentencia n.º 287 de 1999 de 27 de marzo) a raíz de un recurso interpuesto por los Colegios de Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales, por abordar cuestiones como la competencia de los técnicos que no pueden ser tratadas en una Circular.

2.2.2. Sentencias del TSJ Castilla-La Mancha sobre la materia

Antes y después de esta sentencia se dictaron otras dos, de relevancia para la cuestión que nos ocupa.

Por STS Justicia de Castilla-La Mancha de 4-3-1997 se había considerado que un Ingeniero Técnico Agrícola no era competente para proyectar una granja cinegética, por no incluirse esta materia en el Plan de Estudios cursado. La sentencia consideró que lo que se denominaba “*proyecto de explotación agraria de granja de perdiz y codorniz*”, no era sino un proyecto de granja cinegética por las especies cuya explotación se proyectaba, y al entender que de la prueba practicada se desprendía que no existía ninguna asignatura de caza o actividad cinegética, y que la asignatura de Zootecnia no resulta suficiente al no versar sobre especies cinegéticas, consideró que no tenía competencia.

Y en otra sentencia del mismo Tribunal, la n.º1135 de 25 de noviembre de 1999, se ha entendido que ni los Ingenieros Agrónomos ni los Ingenieros Técnicos Agrícolas son competentes para proyectar Planes Técnicos de Caza.

La sentencia indica que para determinar qué técnico es competente para elaborar un determinado plan:

“será preciso el análisis de la formación académica y las enseñanzas recibidas para la obtención del título (...) En el presente caso la prueba documental practicada y los documentos obrantes en autos, (...) no se constata el estudio de las materias citadas. Es más, esta Sala, en su sentencia núm. 150/97, de 4 de marzo, una vez analizados los Planes de estudios de los Ingenieros Técnicos Agrícolas, declaro la incompetencia de estos Técnicos para proyectar una granja cinegética al considerar la insuficiencia de sus conocimientos en la materia.

Y termina diciendo:

A la vista de los argumentos expuestos hemos de concluir que los ingenieros Agrónomos y los Técnicos Agrícolas, carecían de competencia para la elaboración de todos aquellos planes de caza impugnados en cotos de superficie superior a 500 has, por cuanto de la prueba practicada no ha quedado acreditado



que tengan suficientes conocimientos respecto a la fauna silvestre, en general y a la caza en particular.

2.2.3. La segunda Circular de caza

Con fecha 8/11/2012 se aprobó una Circular para aplicar el criterio de la jurisprudencia de facultativo competente en la elaboración planes técnicos de caza o de pesca, suscrita por la Secretaría General de la Consejería de Agricultura.

En la misma se parte del criterio sentado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de abril de 2009 que vincula el concepto jurídico indeterminado de “técnico competente” empleado en la legislación de caza, a los conocimientos adquiridos por los técnicos en los estudios conducentes a la titulación que ostentan. La circular considera que será esa formación académica oficial el elemento determinante para el reconocimiento de una determinada atribución, y no los cursos, jornadas o seminarios fuera de la formación académica para la obtención de la titulación oficial. Y termina sentando que si un Ingeniero de Montes, Ingeniero Técnico Forestal, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Técnico Agrícola, Biólogo, Veterinario o cualquier otra persona que acredite que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética, o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial, ha de entenderse con habilitación suficiente para ser “técnico competente” en la elaboración de los planes técnicos de caza o de pesca.

La segunda Circular se impugnó, en esta ocasión tan solo por el Colegio de Ingenieros de Montes, y el recurso se estimó parcialmente, (Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha 567/2014, de 22 de septiembre), declarando la nulidad del inciso "*cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial*", como suficiente para entender a esa persona técnico competente en la elaboración de los planes técnicos de caza o de pesca.

Se trascriben unos párrafos esenciales de esta sentencia:

“...la Circular ahora impugnada no innova el ordenamiento jurídico, que sigue hablando de "facultativo competente" o de "técnico competente", expresiones en blanco necesitadas de interpretación en cada caso, la cual tendría que hacerse, aunque no existiera la circular. Por tanto, cabe la posibilidad de que por una instrucción como la combatida se expusieran a los funcionarios competentes para la tramitación de los planes técnicos de caza o pesca los criterios que (y esto no se podrá negar) ha venido moldeando la Jurisprudencia, entre cuyos pronunciamientos cabe mencionar las SSTS de veintidós de abril de 2009 y doce de diciembre de 2006, citadas por varios de los codemandados. Ciertamente, la Administración no podrá invocar a favor de la circular la categoría de "norma" en un pleito que se siga respecto a plan técnico de caza y donde se pretendiera



aducir la sujeción del acto administrativo a una "norma". De igual manera, colegios profesionales como el actor, mientras no cambie la normativa, siempre podrá impugnar un plan técnico porque venga suscrito por técnico que, en su criterio, no posee la titulación o los conocimientos académicos para ello.

Sexto. Ahora bien, lo que venimos diciendo no cabe sostenerlo de la referencia final, que hemos calificado de cláusula abierta, por la que, además de titulados como ingenieros de montes, agrónomos, técnicos forestales, técnicos agrícolas, biólogos o veterinarios, **se permitiría ser técnico competente para elaborar planes técnicos de caza o pesca a "cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial"**; en efecto, por mucho que se exijan titulaciones oficiales o cursos que encajen en semejante categoría, **ello no puede quedar amparado por una simple circular o instrucción**, porque extendería notablemente la posible interpretación de los subordinados de la Secretaría General de la Consejería a supuestos que **sólo cabría anudarse a una auténtica norma -en primer lugar- y que tuviese el suficiente rango normativo como para permitir su aplicación por cada acto administrativo de calificación de un plan técnico de caza o pesca**. Necesidad de interpretación caso por caso, sí, mas no por su sola plasmación en una circular de exclusivo consumo interno y limitada eficacia, so pena de rellenar un requisito normativo -"facultativo competente", "técnico competente"- con la interpretación contenida en una herramienta (aunque cupiera aceptar que reglamentaria en la base de la pirámide) de tan angosta categoría. Esa aplicación analógica y extensiva está vedada a una circular como la que nos ocupa.

A la vista de esta sentencia al preparar la nueva Ley de Caza de Castilla-La Mancha que finalmente se aprobó en 2015, se decidió remitir la definición de técnico competente, sobre todo a los efectos de elaborar proyectos de ordenación cinegética, que es el principal instrumento que se regula en esta Ley, a una norma reglamentaria.

2.2.4. La tercera Circular de caza

Así las cosas, se dicta una tercera Circular denominada "Definición Técnico Competente sobre la Firma de los Planes de Ordenación Cinegética", de fecha 20 de febrero de 2017, del Director General de Política Forestal y Espacios Naturales de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



En la misma se empieza por exponer la remisión de la Ley de Caza en este punto a los requisitos que se recogerán en el reglamento, y que se realiza una interpretación de esta cuestión en tanto no sea regulada reglamentariamente.

Se expone que el concepto “técnico competente” ha sido interpretado por el Tribunal Supremo vinculándolo a los conocimientos adquiridos por los técnicos en los estudios conducentes a la titulación que ostenta, por lo que es preciso llevar a cabo un análisis de las enseñanzas recibidas para la obtención del título. Y a continuación establecía:

" Son técnicos competentes para suscribir los Planes de Ordenación Cinegética, los titulados universitarios que puedan demostrar académicamente, a través de los correspondientes planes de estudios, la posesión de, al menos, 3 créditos europeos en materias específicas de gestión de especies cinegéticas, 3 créditos europeos en materias relacionadas con la gestión del territorio y la fauna y 3 créditos europeos en cartografía; y que tengan además la facultad reconocida para poder realizar y firmar planos como documento integrante de un proyecto técnico.

Estas capacidades podrán justificarse asimismo por aquellos titulados universitarios en áreas relacionadas con el medio natural que puedan demostrar los créditos universitarios europeos anteriores por haber cursado master, seminarios u otra formación universitaria complementaria.

Se considerarán también competentes, los titulados, que en base a la documentación que presentaron en su momento, fueron considerados competentes siguiendo las instrucciones vigentes en cada momento, de modo que fueron inscritos en el registro creado al efecto y admitidos a trámite sus trabajos".

En esta ocasión impugnó la circular el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales. La sentencia 49/2019 de 04/03/2019 estima el recurso con dos fundamentos: de un lado, por exigir una formación en términos de créditos europeos (pero no porque considere ilegal exigir formación sobre materia cinegética, gestión del territorio y la fauna y cartografía), y de otra parte **por ser excesivamente abierta, pues no todas las titulaciones relacionadas con el medio natural forman en materia de ordenación cinegética.**

2.2.5. Otras sentencias sobre titulados competentes en materia de caza.

Como se ha señalado, la sentencia 567/2014 cita una STS de 22 de abril de 2009, por la que se considera conforme a derecho una disposición de la Comunidad Autónoma de Aragón en la que se establecía que eran técnicos competentes para redactar los Planes Técnicos de caza, además de los Ingenieros de Montes y los Ingenieros Técnicos



Forestales, los Veterinarios y los Biólogos. Ahora bien, dado que el argumento principal de la sentencia de instancia es que existe un conjunto de disciplinas que son comunes para las cuatro titulaciones al referirse a estudios del medio natural y de la fauna, y que la sentencia del Tribunal Supremo considera que los recurrentes no habían justificado de modo suficiente que sólo los planes de estudio y el proceso formativo de los Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales proporcionan una formación adecuada para esa labor, y que la formación adquirida por Biólogos y Veterinarios resulta insuficiente en tal sentido, el criterio no se ha seguido, pues al margen de lo que se acreditase en aquél proceso, resulta evidente la ausencia de formación suficiente de Biólogos y Veterinarios, unos por unas razones y otros por otras, en materia de caza.

Buena prueba de ello son dos sentencias del TSJ de Valencia, posteriores a la del Alto Tribunal que nos ocupa:

- Sentencia de 27 de diciembre de 2012 del TSJ de Valencia, desestima que el puesto de Jefe Servicio de Caza y Pesca se abra a Biólogos. La sentencia afirma que, *“la constancia específica entre las asignaturas troncales de sus estudios académicos de la “Ordenación de recursos cinegéticos”, y el contenido del Informe de la ETS Agronómica, antes aludido, determinan que se llegue a análoga conclusión que con los anteriores.”* (FJ CUARTO párrafo tercero).
- Sentencia de 15 de febrero de 2013 del TSJ de Valencia, desestima abrir el puesto de Técnico en Recursos Naturales a Biólogos, puesto que tiene entre sus funciones elaborar informes y aportar estudios técnicos para la redacción y ejecución de planes y proyectos de mejora y aprovechamiento sostenido de caza y pesca, materia en la que no son competentes por falta de formación.

2.3. El procedimiento de elaboración del Decreto

2.3.1. La redacción original

La primera versión del borrador de Reglamento de 8-3-2021, ateniéndose a toda la anterior jurisprudencia, tenía el siguiente texto en el artículo 4:

Artículo 4. Acreditación del personal técnico competente.

1. Se considera personal técnico competentes a efectos de esta norma las personas profesionales con titulación forestal universitaria que den acceso al ejercicio de la profesión regulada correspondiente.



2. Además, se considera personal técnico competente quien pueda demostrar académicamente, a través de los correspondientes planes de estudios oficiales universitarios, la posesión de:

- 3 créditos europeos o equivalente en materias específicas de gestión de especies cinegéticas,
- 3 créditos europeos o equivalente en materias relacionadas con la gestión del territorio y la fauna
- 3 créditos europeos o equivalente en cartografía
- facultad reconocida para poder realizar y firmar planos como documento integrante de un proyecto técnico.

3. Las personas que posean la capacidad técnica indicada anteriormente serán incluidas por el órgano provincial en un registro público de técnicos competentes en materia cinegética de ámbito regional.

A esta redacción se formularon muchas alegaciones, entre otras de Colegios profesionales de los titulados que resultaban preteridos.

Dichas alegaciones se contestaron como sigue:

Las actuaciones técnicas en materia cinegética gestionan el aprovechamiento de un recurso natural, que ha de hacerse de forma sostenible tanto para el propio recurso cinegético, como para los ecosistemas donde se encuentran las especies cinegéticas. La caza por lo tanto debe favorecer al medio natural y al resto de usos del terreno cinegético. Para ello es fundamental el concepto de ordenación del recurso renovable.

Siguiendo el principio de libertad con idoneidad, para asegurar la correcta gestión del aprovechamiento cinegético y sus relaciones con el medio natural, de gran trascendencia para su conservación y mejora, es necesario que los técnicos competentes demuestren haber adquirido los conocimientos expresados en el artículo 4 referidos a la gestión del territorio y de la fauna. También resulta imprescindible que posean facultades para reflejar las actuaciones técnicas proyectadas sobre el medio natural en planos técnicos, pues estos son fundamentales para definir los proyectos técnicos citados. Por lo tanto, se considera que los técnicos competentes a los efectos del Reglamento de caza deben demostrar su idoneidad en los aspectos señalados.

Se ha incluido en el apartado 1 del artículo 4 a los titulados universitarios forestales porque, en España, son ellos los únicos titulados universitarios cuyos requisitos de titulación acreditan legalmente la adquisición de las competencias citadas en el apartado 2 del mismo artículo como necesarias para ser considerado técnico competente a los efectos del Reglamento, según lo dispuesto en las siguientes órdenes ministeriales:



- Orden CIN/324/2009, de 9 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 Ingeniero Técnico Forestal.

- Orden CIN/326/2009, de 9 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 Ingeniero de Montes.

Por tanto, no se tiene en cuenta la alegación.

2.3.2. El informe del Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en la tramitación del Decreto 15/2022, de 1 de marzo, se pronunció sobre el apartado 2, señalando lo siguiente:

“...parece querer ampliar ese campo de intervención profesional, dando entrada en él a otros titulados universitarios provenientes de diferentes especialidades o disciplinas académicas -acaso agronomía, veterinaria, biología, etc.-, pero lo hace de una forma tan confusa que suscita la duda de si la mera posesión de los créditos lectivos relacionados, sin haber culminado con éxito los estudios universitarios de la correspondiente titulación, habilitaría como técnico competente a personas no tituladas.

De otro lado, la forma en que ha quedado configurado ese apartado 2 genera la duda de si esos cuatro requisitos enumerados en sus epígrafes a), b), c) y d) presentan carácter acumulativo -como parece presumible- o alternativo, a los efectos habilitantes abordados.

Ahora bien, al margen de los problemas hermenéuticos y de redacción previamente reseñados, lo cierto es que el artículo analizado incide en un campo regulatorio enormemente complejo y motivador de continuas disputas entre colectivos profesionales, como viene a mostrar la gran cantidad de alegaciones que ha provocado su contenido durante los tramites participativos sustanciados....

Y finalmente, considera que el apartado 2 invade la competencia estatal:

Entiende este Consejo el propósito objetivador y de búsqueda de seguridad jurídica que alienta las determinaciones del apartado 2 del artículo analizado -frustrado por la anulación parcial de aquella Circular aprobada en el año 2012-, pero también estima que el grave problema de capacitaciones profesionales aquí subyacente no puede ser solventado con las prescripciones propugnadas en este proyecto reglamentario, ya que las medidas que demandaría su diáfana clarificación forman parte del elenco de competencias exclusivas del Estado agrupadas bajo el epígrafe 30ª del artículo 149.1 de la Constitución, vinculado



en este caso, además, a su artículo 149.1.1ª, relativo a la regulación de las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

Lo que obligó a suprimir el apartado 2 del precepto.

En todo caso se puede indicar que esta redacción se inspiraba en lo dispuesto en el artículo 119 del Reglamento de Caza de Extremadura (Decreto 34/2016, de 15 de marzo).

En efecto, el Decreto 34/2016, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el ejercicio de la caza, la planificación y ordenación cinegética, establece en su artículo 119 los requisitos para suscribir planes técnicos, con el siguiente contenido:

1. Se consideran técnicos competentes para suscribir planes técnicos aquellas personas con titulación universitaria que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Tres créditos europeos o equivalente, en materias relacionadas con la gestión de especies cinegéticas,*
- b) Tres créditos europeos o equivalente, en materias relacionadas con la gestión del territorio y la fauna,*
- c) Tres créditos europeos o equivalente, en cartografía, y*
- d) Que tengan facultad reconocida para realizar y firmar planos como documento integrante de un proyecto técnico.*

Por último, hay que insistir en que la definición de “técnico competente” no solo aplica a quien lo es para elaborar los planes de ordenación cinegética sino para otros documentos técnicos como las memorias justificativas para solicitar una autorización para el cerramiento cinegético o un capturadero de caza y parques de vuelo para las que se requieren los mismos conocimientos que para la ordenación cinegética. Y también el proyecto o memoria para solicitar autorización de granja cinegética sobre el que hay que hacer referencia a que son precisos conocimientos sobre construcción e instalaciones, de los que carecen por ejemplo biólogos y veterinarios.

3. La justificación por razones imperiosas de interés general.

3.1. Introducción

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición de la Directiva de Servicios, recoge el principio de proporcionalidad de los requisitos que pueden imponerse al libre ejercicio de una actividad de servicios.



En concreto, la citada Ley, exige que los requisitos para el libre acceso y ejercicio de la prestación de servicios que resulten necesarios se podrán supeditar por razones imperiosas de interés general y que sean proporcionales respecto a dichas razones (art. 9.2 11.2 y 12.3).

Por su parte el artículo 13, sobre Excepciones a la libre prestación de servicios, establece que quedan exceptuados los requisitos de los Estados miembros en que se presta el servicio por los que se reserva una actividad a una determinada profesión. (art. 13 2. c), que es el supuesto que nos ocupa.

De lo expuesto hasta el momento, resultan evidentes las razones imperiosas de interés general que permiten incluir una excepción al libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, lo que no es incompatible con el principio de “libertad con idoneidad” pues lo que ocurre es que, en las restantes titulaciones, no se da la suficiente idoneidad para que se puedan considerar competentes para llevar a cabo los documentos técnicos que se precisan.

En el presente supuesto, las razones imperiosas de interés general son **la protección del medio ambiente y la sanidad animal**, como se expone más adelante.

Como se ha señalado, el concepto de “técnico competente” es relevante también a efectos de otros documentos técnicos relacionados con la caza, pero el más importante de todos los que se regulan en el Reglamento es el Plan de ordenación cinegética, que supone una herramienta de planificación y gestión a medio y largo plazo necesaria para contribuir al doble fin de conciliar y garantizar que el aprovechamiento cinegético realizado por los cazadores no afecte a la conservación de las especies de fauna silvestre patrimonio del conjunto de la sociedad, en tanto que, por otro lado, se trata de lograr una mejora de los recursos cinegéticos para atender a la demanda ordenada de los cazadores.

Habida cuenta que los Ingenieros de Montes y los Ingenieros Técnicos Forestales son los técnicos específicamente formados por la Universidad española en relación con la ordenación de recursos naturales, no debe extrañar que sean en definitiva los únicos idóneos para llevar a cabo este tipo de planes de ordenación.

La ordenación cinegética se lleva a cabo sobre especies salvajes, que viven en estado silvestre y en un medio natural, en muchos casos, poco alterado. Para llevarla a cabo es necesario haber adquirido, entre otros, conocimientos sobre botánica, selvicultura, zoología, ecología, y obviamente, de recursos cinegéticos, tanto en los aspectos descriptivos de las especies de caza, la planificación y desarrollo de sus artes, así como de sus relaciones con otras especies y con los hábitats en los que viven. Pero es que, además, se tendrá que articular medidas de gestión conducentes a prever y corregir su



interacción con las especies silvestres y el medio natural, pues solo quienes ostenten dichos conocimientos pueden justificar los cupos y modalidades que se pueden llevar a cabo, a fin de que el aprovechamiento sea adecuado al principio del desarrollo sostenible contenido en la Constitución.

En la asignatura de caza se explican conceptos como reproducción, medidas de trofeos, calibres, municiones, armas, relaciones de sexos, diferenciación de trofeos selectivos, y sobre todo modalidades de caza. Resulta imposible redactar en su integridad un Plan de ordenación cinegética para quien no ha estudiado la distinción entre las distintas modalidades de caza y saber las necesidades técnicas para su desarrollo.

Para entender esta precisión hay que tener en cuenta que el Plan de ordenación cinegética supone un aprovechamiento de un recurso natural, que ha de hacerse de tal forma que sea compatible con otras especies animales, no susceptibles de ser cazadas, y con los restantes usos del terreno cinegético, que, por cierto, suele tener un destino forestal. Para ello, es fundamental el concepto de **ordenación** del recurso renovable.

Pues bien, la ordenación de la fauna silvestre y en concreto desde el punto de vista de la actividad cinegética es una materia tradicionalmente impartida en las Escuelas Superiores de Ingenieros de Montes y en las Escuelas de Ingeniería Técnica Forestal, lógico si se tiene en consideración que la caza es uno de los aprovechamientos forestales del monte, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 6 i) de la Ley 43/2003 de Montes estatal, y en el artículo 38 la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha. Ambas, recogen expresamente la caza como aprovechamiento forestal, y así la consideran también la mayor parte de las Leyes forestales autonómicas. Esta perspectiva tampoco escapa a la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, que en su artículo 57.9 establece que *“La planificación del aprovechamiento cinegético estará dotada de los instrumentos de conservación de los hábitats, establecidos en el apartado 1 del artículo 13 de esta ley y cuando corresponda, de las condiciones que establezcan los instrumentos de gestión forestal sostenible de aplicación directa a nivel de monte o grupo de montes, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.”*

Además, se puede traer a colación lo dispuesto en el Decreto 148/69 de 13 de febrero de 1969 sobre Enseñanzas Técnicas, al que se remite la Ley 12/86 de 1 de abril de 1986 que regula las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, en el que se establece lo siguiente:

Art. 3.4. Ingeniería técnica forestal.

*Especialidad: Explotaciones forestales. La relativa a la programación, organización y ejecución en repoblaciones, tratamientos selvícolas y piscícolas, así como en la explotación y defensa del monte, de **la caza** y de la pesca fluvial.*



En los planes de estudios de estos titulados, confeccionados en virtud de las Directrices Generales Propias de los Planes de estudio encaminados a la obtención del título de Ingeniero Técnico Forestal en Explotaciones Forestales, aprobadas por Real Decreto 1458/1990 de 26 de octubre (BOE 20-11-1990), así como en las Directrices Generales Propias de los Planes de estudio encaminados a la obtención del título de Ingeniero Técnico Forestal en Industrias Forestales, aprobadas por Real Decreto 1457/1990 de 26 de octubre (BOE 20-11-1990), se encuentran, entre otras asignaturas, las siguientes:

- *Defensa del monte.*
- *Conservación de la fauna*
- *Repoblaciones.*
- *Ecología e impacto ambiental.*
- *Aprovechamientos forestales*
- *Ecosistemas forestales.*
- *Gestión y conservación de espacios protegidos.*
- *Zoología Forestal.*
- *Caza, pesca, y acuicultura.*
- *Planificación forestal*
- *Ordenación forestal*
- *Proyectos*
- *Selvicultura*
- *Geología y Edafología.*
- *Climatología.*
- *Topografía, Cartografía, y Sistemas de Información Geográfica.*

Los Ingenieros de Montes tienen formación en todos estos campos, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 1456/1990 de 26 de octubre (BOE 20-11-1990) Por lo que se refiere a los nuevos titulados, Grados en Ingeniería de la rama forestal, y Máster en Ingeniería de Montes, hay que tomar en consideración las competencias previstas en la Orden CIN 324/2009, de 9 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



Ingeniero Técnico Forestal y en la Orden CIN/326/2009, de 9 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 Ingeniero de Montes, entre las que se encuentran las siguientes:

Capacidad para gestionar y proteger las poblaciones de fauna forestal, con especial énfasis en las de carácter cinegético y piscícola.

Conocimiento de los procesos de degradación que afecten a los sistemas y recursos forestales (contaminación, plagas y enfermedades, incendios, etc.) y capacidad para el uso de las técnicas de protección del medio forestal, de restauración hidrológico forestal y de conservación de la biodiversidad.

Capacidad para evaluar y corregir el impacto ambiental, así como aplicar las técnicas de auditoría y gestión ambiental.

Capacidad para resolver los problemas técnicos derivados de la gestión de los espacios naturales.

Capacidad para medir, inventariar y evaluar los recursos forestales, aplicar y desarrollar las técnicas selvícolas y de manejo de todo tipo de sistemas forestales, parques y áreas recreativas, así como las técnicas de aprovechamiento de productos forestales maderables y no maderables.

Quienes cursan el Máster en Ingeniería de Montes, tras adquirir los conocimientos anteriormente citados, previstos en la Orden CIN 324/2009, deben cursar los contenidos que se recogen en la Orden CIN 326/2009, entre los que se encuentran los siguientes:

Apartado 3. Objetivos. Para obtener el título, el estudiante deberá haber adquirido las siguientes competencias:

- *Capacidad para **diseñar, dirigir, elaborar, implementar e interpretar proyectos y planes de actuación integrales en el medio natural.***

Apartado 5. Planificación de las enseñanzas.

- *Conocimiento y capacidad para diseñar planes de desarrollo integral sostenible de comarcas forestales y el desarrollo de indicadores de gestión.*
- *Capacidad para diseñar y calcular planes de declaración y/o ordenación de espacios naturales protegidos.*
- *Planes de Ordenación del Territorio, áreas de Montaña y Zonas Costeras.*
- *Capacidad para diseñar y calcular planes de declaración y/o ordenación de espacios naturales protegidos.*



Entre los objetivos de toda Universidad que imparte estos estudios se encuentra el que los alumnos, una vez terminados éstos, puedan: *evaluar y gestionar espacios naturales y especies protegidas; estudios dasométricos y de evaluación de recursos forestales; la ordenación, gestión y aprovechamiento sostenible de montes, recursos piscícolas y cinegéticos.*

Por ello, adquieren, entre otras competencias, las siguientes:

1. Caza:

Redacción, dirección, ejecución y control de proyectos de:

- Planes Técnicos de Gestión Cinegética.
- Planes Técnicos y de Ordenación para la Gestión Cinegética. Censos e inventarios cinegéticos.

2. Fauna:

- Planes de conservación de hábitat.
- Planes de recuperación de especies.
- Planes de conservación de especies.
- Planes de manejo de especies.
- Realización de inventarios y catalogación de especies.

3. Gestión de espacios protegidos:

- Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN).
- Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG).
- Planes de Uso Público. Diseño de áreas recreativas.
- Dirección de Espacios Protegidos.
- Redacción, dirección, ejecución y control de proyectos de centros de interpretación de la Naturaleza y educación ambiental.
- Elaboración de directrices de gestión en espacios de la Red Natura 2000.



- Elaboración de directrices de gestión en espacios forestales de la Red Natura 2000.
- Estudios para la declaración de espacios naturales protegidos.

En definitiva, la intervención de la Administración en este caso respeta también y cumple el principio de proporcionalidad a dicha necesidad -protección del medioambiente-, entendiendo que los titulados universitarios forestales garantizan el mayor conocimiento y la formación que se necesita en esta materia, a diferencia de otras titulaciones universitarias existentes en nuestro país, teniendo presente, en todo momento y como es bien conocido, que los ecosistemas son muy delicados y sensibles a cualquier intervención humana. Simplemente la Administración ha buscado dar cumplimiento al grado necesario de protección de la razón imperiosa después de: analizar las diferentes alternativas u opciones de regulación; realizar una ponderación adecuada; y tener presente la experiencia de años y los problemas provocados por no exigir que dichos planes estuvieran confeccionados por titulados forestales.

3.2. La protección del medio ambiente y de la sanidad animal como razones imperiosas de interés general

Como se desprendía del artículo 100 del Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha (actualmente derogado), que señalaba el contenido mínimo de un Plan de ordenación Cinegético, se evidencia que éste versa sobre cuestiones que claramente son ambientales y, en concreto, de la protección adecuada del medio ambiente natural. A modo de ejemplo, baste con señalar que debe contener, entre otros aspectos, los siguientes:

- 1) Plan de sueltas (debe justificarse detalladamente desde el punto de vista de su necesidad, así como admisibilidad de su impacto en el medio natural);
- 2) Cercados cinegéticos (debe prever las medidas en evitación de riesgos de endogamia en las especies de caza y de desequilibrios o densidades elevadas que causen una presión excesiva de las piezas sobre la vegetación natural, un mayor riesgo de aparición de enfermedades o interacciones negativas con otras especies de fauna amenazada);
- 3) Aves migratorias (debe ordenarse su aprovechamiento para que puedan cazarse sin comprometer sus poblaciones);
- 4) Áreas de reserva (zonas que constituyan un hábitat adecuado para las especies cinegéticas);
- 5) Adaptación a otros planes (se adecuarán a los aprobados para la



ordenación de los recursos naturales, para la gestión de los espacios naturales protegidos o para la conservación de la fauna amenazada, así como, en su caso, a los generales para las especies cinegéticas de interés preferente).

- 6) Análisis del aprovechamiento: calidad del hábitat, capacidad de carga, ...

De lo anterior se deduce que un plan de ordenación cinegética está relacionado directamente con la **protección del medioambiente**, ya que regula una serie de materias con clara incidencia ambiental; tanto es así que estos planes se deben someter a evaluación de sus efectos sobre los recursos naturales antes de ser autorizados, más aún en los que afecten a zonas o espacios naturales protegidos como los establecidos en la RED NATURA 2000 -Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres-.

Efectivamente, la actividad cinegética constituye una actividad compatible con la conservación de los recursos naturales, además de constituir una actividad económica relevante en el ZEC/ZEPA. Con el objetivo de apoyar su continuidad, su sostenibilidad, pero siempre promoviendo la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad del territorio, se establecen directrices a la hora de emitir el informe ambiental por parte del gestor de la Red Natura 2000 relativo a los oportunos planes técnicos de caza que afecten a dichos espacios protegidos.

La propia definición recogida en el artículo 98 del Reglamento General de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha, evidencia dicha relación:

“1. Los planes de ordenación cinegética son un instrumento para la gestión de terrenos cinegéticos con el objeto de asegurar el aprovechamiento sostenible y ordenado de las especies cinegéticas, compatible con la conservación de la diversidad biológica y establecerán las limitaciones a la actividad cinegética, que en casos excepcionales y por razones justificadas, sea preciso adoptar para la defensa de las áreas y recursos naturales legalmente protegidos”.

Dado que el Plan lleva a cabo la ordenación de un terreno desde el punto de vista cinegético, se precisa para hacerlo unos conocimientos científicos y técnicos sobre esta materia.

En definitiva, es la **protección del medio ambiente** una de las razones imperiosas de interés general que subyacen tras la reserva a determinados titulados de esta actividad, y más específicamente, la del medio natural en el que se desarrolla la actividad cinegética, pues como es obligado por el desarrollo sostenible al que se refiere la Constitución, por



la propia ley 42/2007, así como por las Directivas comunitarias (en especial la Directiva Aves y la Habitats), es imperativo que el ejercicio de la caza se armonice con la protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las especies silvestres.

De otro lado, mantener las poblaciones de las especies cinegéticas en niveles poblacionales en equilibrio con la capacidad de soporte del medio natural es de la máxima importancia para que éstas no provoquen **repercusiones sanitarias** sobre todas las especies silvestres (tanto las cinegéticas como las especies silvestres en general que conviven en el medio natural), además de repercusiones de salud pública, debido a que muchas enfermedades pueden afectar a las personas (zoonosis), provocar accidentes de tráfico en carreteras, daños agrícolas a cultivos y de carácter medioambiental debido a la competencia con especies en peligro de extinción como el lince ibérico. No parece necesario insistir a día de hoy en el riesgo que suponen las enfermedades que saltan desde la fauna silvestre a la doméstica e incluso a los humanos, pero ello supone que puede incluso alcanzar a una razón de salud humana. Así pues, ésta es otra de las razones imperiosas de interés general que soportan la exigencia de conocimientos específicos sobre la actividad cinegética y la fauna silvestre, el control de los niveles poblacionales en función del medio en el que habitan.

En fin, la elaboración de estos documentos técnicos es una actividad para la que se exige la obtención de una titulación académica determinada, para asegurarse de que tan solo puedan ejercerlas las personas que hayan acreditado disponer de una cualificación y titulación idónea para el desempeño de la misma, y se encuentra justificada por dos razones imperiosas de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Estas razones de interés general son proporcionadas, en tanto la exigencia de una cualificación y titulación idóneas se revelan como adecuadas para obtener el fin perseguido de interés general, y en todo caso, son muy habituales en España, donde resulta frecuente que se exija ostentar determinada titulación como garantía de unos conocimientos para llevar a cabo determinadas actividades.

Sobre esta cuestión se han pronunciado frecuentemente los Tribunales, como se examina en el apartado siguiente.

Resaltamos de nuevo que, cuando de la aprobación de un plan de ordenación cinegética se trata –actividad económica–, es evidente que nos encontramos ante una de las “razones imperiosas de interés general” –**protección del medioambiente**– que justifica el principio de necesidad y la posibilidad, como se ha hecho por la Administración, de excepcionar la libre iniciativa económica.



De igual forma, la gestión cinegética se encuentra ligada a la razón imperiosa de **sanidad animal**. Indudablemente existen una serie de factores ecológicos que afectan a la probabilidad de que la fauna silvestre contraiga, mantenga o disemine las diferentes enfermedades, como son los siguientes:

- Densidad y distribución de la población: la posibilidad de mantenimiento y difusión de una enfermedad aumenta ante altas densidades de población, mientras que el área de distribución de la fauna silvestre puede determinar el área en la que es probable que una enfermedad se presente.
- Organización social y comportamiento: las posibilidades de transmisión de una enfermedad son mayores en animales organizados en grupos que en aquellos solitarios. De manera similar, en determinadas épocas del año (por ejemplo, en periodo reproductivo) se incrementan las tasas de contacto y por lo tanto de transmisión de enfermedades.
- Territorio: en el caso de especies territoriales determina el área en la que la enfermedad tiene más probabilidad de difundirse.
- Disponibilidad de alimento, agua y refugio: la carestía de alimentos o agua puede provocar el movimiento de los animales o su concentración, por ejemplo, en abrevaderos.
- Movimiento natural de la especie: si una especie puede moverse a grandes distancias en un corto periodo de tiempo tendrá más posibilidades de transmitir una determinada enfermedad.
- Existencia de barreras naturales o artificiales: al evitar el movimiento de los animales se limita la dispersión de ciertas enfermedades.
- Interacción entre especies silvestres y domésticas: por ejemplo, en abrevaderos.

También existen varios factores de riesgo a considerar que pueden ser identificados de forma común en muchas enfermedades de la fauna silvestre:

- Uno de los más frecuentes es la introducción de enfermedades mediante el movimiento o intercambio de animales silvestres o domésticos
- La sobreabundancia de animales silvestres en el medio natural es un segundo riesgo importante. Se trata de situaciones en las que las abundancias de determinadas especies silvestres rebasan los límites soportables en cuanto a sus efectos sobre la salud pública, la sanidad animal y el medio ambiente. Los problemas de sobreabundancia se asocian con frecuencia con la gestión cinegética semi-intensiva, incluyendo el aporte artificial de agua y alimento entre otros manejos.



Por tanto, cuando estamos hablando de gestión cinegética, es evidente que nos encontramos ante otra de las “razones imperiosas de interés general” -sanidad animal- que justifica el principio de necesidad.

3.2.1. El criterio del Tribunal Supremo sobre la reserva de la prestación de servicios a determinados profesionales por la norma

Como se ha avanzado, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la legalidad de las reservas a determinadas profesiones por razones imperiosas de interés general.

En este sentido, la STS nº 1464/2021 de 13/12/2021, al casar la sentencia de la Audiencia Nacional que había estimado el recurso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre competencia para suscribir la documentación para la solicitud de licencia de segunda ocupación por un ingeniero técnico industrial, ha sostenido que los únicos competentes para ello, así como para la inspección técnica para edificios residenciales y otras actuaciones análogas, son tan solo Arquitectos y Arquitectos Técnicos, y para ello lleva a cabo una explicación en la que distingue lo siguiente:

Señala que, en algunos casos, la Ley reserva la ejecución de dichas actividades o la prestación de los servicios a unos profesionales con una titulación determinada, en otras ocasiones, la norma prevé que su ejercicio le corresponda a los "técnicos competentes", esto es, a aquellos que por razón de su preparación y competencia tengan los conocimientos y la cualificación técnica necesaria para desarrollar dicha actividad de forma fiable.

El criterio de la [Sentencia nº 1464/2021 de 13/12/2021, Rec 4486/2019](#) ha sido seguido recientemente en las siguientes: nº 364/2023 de 21/03/2023, Rec. 7722/2021 y 374/2023 de la misma fecha, Rec. 2863/2021).

En la misma línea, la [STS nº1457/2021de 13/12/2021, Rec. 94/2020](#) ha considerado conforme a derecho la reserva que se llevaba a cabo en un Real Decreto a favor de Veterinarios de determinadas tareas relacionadas con las granjas porcinas intensivas, desestimando el recurso de Ingenieros Agrónomos.

Asimismo ha considerado que, si bien la norma no reservaba a una concreta titulación un determinado tipo de proyecto (instalaciones de Alta Tensión), no se podía entender como técnico titulado competente para la realización de toda clase de instalaciones de alta tensión a que se refiere el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23, a los ingenieros técnicos de telecomunicación ([STS 885/2024 de 22 de mayo](#),



[rec.1792/2022](#))

Más recientemente, en la [STS nº 1024/2024, de 10 de junio](#), se pronunció sobre la exigencia de la intervención de Arquitecto o Ingeniero Industrial para la redacción de un instrumento de Planeamiento de desarrollo, como es el Estudio de Implantación, confirmando que la exclusión de un I Téc. Agrícola no constituía una restricción de acceso a la actividad económica de la LGUM sino que el requisito impuesto obedecía a una razón imperiosa de interés general, vinculada a la seguridad de las personas (titulares de la explotación y trabajadores), la protección del medio ambiente y del entorno urbano, y la sanidad animal, revelándose proporcionada.

En el presente supuesto, la Ley utiliza el término “técnico competente”, y se remite a lo que establecerá el Reglamento, que lo ha limitado a los titulados universitarios forestales, pues son estos los que garantizan una específica formación en la materia.

El Tribunal Supremo, en la citada sentencia destaca que, en ambos casos, es la norma la que restringe el ejercicio de una actividad a determinados profesionales, limitando en consecuencia el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos. Tales restricciones, desde la perspectiva contemplada en el art. 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, están justificadas por razones imperiosas de interés general.

En el caso que nos ocupa, cuando la intervención administrativa trata de verificar que el documento que presenta el interesado (titular del coto de caza, o promotor de una granja cinegética) responde a la necesidad antes expuesta de que el ejercicio de la actividad se haga de forma ordenada para garantizar tanto la sostenibilidad de la fauna silvestre (las especies cinegéticas como el resto de las especies silvestres), como de sus hábitats, la reserva del ejercicio de ciertas actividades en favor de unos profesionales concretos por razón de su preparación y cualificación está justificada por razones de protección del medio ambiente y de sanidad animal, en los términos previstos en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y en el art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

En suma, en este caso, la Ley ya requería la intervención de un profesional competente, y el Reglamento se ha limitado a precisar quiénes lo son, quedando claras las razones de interés general, necesidad y proporcionalidad de dicha exigencia. La Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha que estableció la necesaria intervención administrativa y la reserva de una actividad a unos titulados ya ponderó tales razones de interés general y la proporcionalidad de su implantación.



La Ley al reservar una actividad al "facultativo competente", no especificó los profesionales llamados a ejercerla, pero si ha querido restringir el ejercicio de dicha actividad o prestación a los profesionales que estén cualificados para desarrollarla, y se ha remitido expresamente al Reglamento, que ha llevado a cabo la concreta determinación de quien es el profesional capacitado para ejercerla. Ello entraña un juicio de idoneidad que ha de concretarse tomando en consideración la capacitación que confiere una determinada titulación y la actividad que ha de ejercerse, lo que venía ya suficientemente determinado en las sentencias que se habían ido dictando.

3.2.2. La exigencia de idoneidad

Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, ha considerado la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la misma se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta.

Para ello, la citada sentencia 1464/2021, trayendo a colación la STS de 25 de abril de 2016 (rec. casación nº 2156/2014 fundamento jurídico tercero) recoge que a pesar de la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial debe examinarse cada caso concreto, y determinar cuáles son las titulaciones que tienen suficiente formación para la realización de los proyectos correspondientes.

Más adelante se refiere a la Ley que regula las atribuciones de arquitectos e ingenieros técnicos, y señala:

(...)

Resulta relevante recordar que la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, en su artículo segundo restringe las atribuciones de los Ingenieros Técnicos a sus concretas especialidades, entre las que no se encuentra la edificación residencial. En el caso de los ingenieros industriales su especialidad hace referencia a las plantas industriales o construcciones y edificaciones, instalaciones en el ámbito de la ingeniería industrial (según establece el plan de estudios de esta especialidad en la Orden CIN/311/2009, de 9 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 Ingeniero Industrial).

Lo anterior es perfectamente extrapolable al supuesto que nos ocupa, en que se ha opuesto a la reserva un Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas, que representa a una profesión



sobre la que ya se había pronunciado el TSJ de Castilla La Mancha en el sentido de que no podían suscribir planes de ordenación cinegética ni proyectos de granjas cinegéticas, como se verá más adelante.

Entre las atribuciones de los ingenieros técnicos agrícolas igualmente los ingenieros agrónomos o los biólogos o veterinarios), que son las correspondientes a sus especialidades, no se encuentra ni la caza, ni la ordenación de recursos naturales (la caza sí que figura, en cambio, en el Decreto 148/1969 al que se remite la Ley 12/1986, al contemplar las especialidades de Ingeniería técnica forestal. En el caso de los ingenieros agrónomos, su especialidad hace referencia a la agricultura y la ganadería, no a la fauna silvestre ni a la ordenación sostenible de esos recursos naturales. Así pues cabe traer a colación el criterio sostenido por el Tribunal Supremo que ha mantenido en diversas sentencias:

"Frente al principio de exclusividad y monopolio competencial debe prevalecer el de libertad con idoneidad, salvo que tal adscripción particular derive necesariamente de la naturaleza de la función a desempeñar en ellos, señalando, frente a la invocación no justificada de la potestad autoorganizativa de la Administración que la discrecionalidad que tiene la Administración no puede convertirse en arbitraria irrazonabilidad, convirtiendo la eficacia y servicio al bien común que debe regir la actuación de la Administración en desnuda manifestación de poder carente de toda justificación..."

Como se puede evidenciar, el propio Tribunal Supremo ya excepciona el principio general cuando indica: *"salvo que tal adscripción particular derive necesariamente de la naturaleza de la función a desempeñar en ellos"*.

En virtud de dicha excepción, nuestros Tribunales han venido reconociendo la posibilidad de que las Administraciones consideren adecuado adscribir unas determinadas plazas a una determinada titulación debido a la mayor especialización por las características funcionales de los puestos. Por ejemplo, en la Sentencia del TSJ de Extremadura, de Fecha: 23/02/2017, el Alto Tribunal explica, después de explicar el contenido de determinadas sentencias del Tribunal Supremo que señalan que una Administración no tiene por qué incluir a todas las titulaciones que ofrecen una capacitación, aunque si debe explicar las razones por las que opta entre las posibles, todo ello en ejercicio de su potestad autoorganizativa, que:

"En definitiva, la potestad de autoorganización determina la posibilidad de crear, como aquí sucede, áreas funcionales homogéneas, con características funcionales propias, que justifican una titulación específica, y sin que la igualdad en el temario conlleve la igualdad en el área funcional prevalenciado en este caso el principio de exclusividad sobre el de libertad con idoneidad".



Es decir, en algunos casos puede prevalecer el principio de exclusividad sobre el de libertad con idoneidad. El **Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 11 de junio de 1988**, explicó:

"...en último caso, la satisfacción del interés general, y de forma más próxima, y en cuanto aquí interesa, que los puestos sean servidos por los funcionarios que posean la titulación más adecuada para su desempeño, garantizándose así la mayor preparación técnica que redundará a su vez en la mejor prestación del servicio.

Es decir, la Administración no es libre para admitir una titulación cualquiera cuando el puesto requiera una particular preparación, sino que debe, por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución y de la consecución del interés general, cubrir dicho puesto con el funcionario técnicamente más cualificado para su desempeño."

El criterio sentado por estas sentencias es perfectamente extrapolable al supuesto que nos ocupa, en que se trata de establecer quien es el "técnico competente" más adecuado para confeccionar un plan técnico de caza, es decir, un instrumento que necesita ser realizado por profesionales con una titulación universitaria que garantice la particular preparación – forestal- que se necesita al efecto.

Abundando aún más, cabe traer a colación otras sentencias que, en el marco de la potestad doméstica de la Administración versan sobre los límites de la discrecionalidad, ya que el Tribunal Supremo tiene sentado que la discrecionalidad de la Administración no implica un poder omnímodo para decidir cómo tenga por conveniente, **debiendo siempre ajustarse la decisión al interés público** (S.T.S. de 4-11-93, Ar.8238, y 16-5-1989 Ar.3693.).

No hay que olvidar que la Ley 12/86, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, les da atribuciones PLENAS dentro de su correspondiente especialidad. El Tribunal Supremo explicó cuáles son los criterios a valorar a la hora de determinar si una determinada profesión está o no capacitada para desarrollar un concreto trabajo. Así, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1.988 (Ar. 5616)** señalaba, en su **Fundamento de Derecho Segundo**, lo siguiente:

"En esta materia relativa a decidir cuál sea el técnico competente para firmar un proyecto deben distinguirse aquellos supuestos en lo que la propia naturaleza de la obra o instalación exigen la intervención exclusiva de un determinado técnico de aquellos otros en los que la competencia no está atribuida específicamente a ninguna especialidad técnica; pues bien, a este respecto es constante la doctrina de esta Sala que ha rechazado el monopolio competencial a favor de una profesión técnica superior predeterminada, manteniendo la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que supone un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de los proyectos que suscriba su poseedor... o lo que es lo mismo que la competencia de cada rama de ingeniería depende de la capacidad técnica real para el desempeño de las funciones propias de la misma..."



El Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, en sentencia nº1135 de 25 de noviembre de 1999 que cita a su vez la doctrina del Tribunal Supremo, ha concluido la falta de competencia de Ingenieros Agrónomos e Ingenieros Técnicos Agrícolas para redactar Planes Técnicos de Caza en Ciudad Real.

La sentencia indica que para determinar qué técnico es competente para elaborar un determinado plan:

“será preciso el análisis de la formación académica y las enseñanzas recibidas para la obtención del título (Sentencias 2 julio 1976, 29 marzo 1982, 22 junio 1983, 1 abril 1985 y 20 de enero de 1997). En esta misma se pronunció la STS de 29 septiembre 1997 declarando que: “...constituye ésta una delimitación «horizontal» (frente a la «vertical» que se da entre arquitectos y arquitectos técnicos o entre ingenieros e ingenieros técnicos), entre técnicos del -mismo nivel de titulación que atiende a un criterio cualitativo, consistente en la especialidad técnica con referencia instrumental a las especialidades enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 febrero, por el que se regulaban denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos Técnicos e Ingenierías Técnicas (art. 1.2).

Limitación lógica que dimana de la misma formación universitaria de los titulados. De donde cabe concluir que será precisamente la formación académica la determinante de que se reconozca o no a tales técnicos una determinada atribución o competencia. Sin perjuicio claro está, de la existencia de competencias compartidas o concurrentes, en cuyo caso el artículo 4 de la referida Ley se remite a la intervención del titulado de la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto de las demás. Y si ninguna de las actividades en presencia fuera prevalente respecto de las demás se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades correspondiendo entonces la responsabilidad a todos los intervinientes”.

En el presente caso la prueba documental practicada y los documentos obrantes en autos, (docs. 1 a 11 aportados al escrito de proposición de prueba de la actora y los docs. 2 y 3 adjuntados con la demanda), ha quedado acreditado que en los Planes de estudios de los demandantes se adquieren conocimientos sobre fauna silvestre en general y sobre caza en particular. Por el contrario, de los Planes de estudios de la Universidad de Córdoba y de la Universidad Politécnica de Madrid correspondientes a la titulación de Ingeniero Agrónomo, y aquellos que aparecen reseñados en el informe de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 24 de junio de 1994, no se constata el estudio de las materias citadas. Es más, esta Sala, en su sentencia num. 150/97, de 4 de Marzo, una vez analizados los Planes de estudios de los Ingenieros Técnicos Agrícolas, declaró la incompetencia de estos Técnicos para proyectar una granja cinegética al



considerar la insuficiencia de sus conocimientos en la materia.

A la vista de los argumentos expuestos hemos de concluir que los ingenieros Agrónomos y los Técnicos Agrícolas, carecían de competencia para la elaboración de todos aquellos planes de caza impugnados en cotos de superficie superior a 500 has, por cuanto de la prueba practicada no ha quedado acreditado que tengan suficientes conocimientos respecto a la fauna silvestre, en general y a la caza en particular.

El criterio sentado por esta sentencia es perfectamente extrapolable a los veterinarios, que adquieren un conocimiento exhaustivo sobre la fauna, pero bien desde un punto de vista clínico, bien desde la perspectiva de su producción, pero no específicamente sobre su hábitat (el monte) ni sobre los condicionantes a considerar en relación con la caza. Como indica la propia sentencia, con anterioridad, ese mismo Tribunal había considerado que un Ingeniero Técnico Agrícola no era competente para proyectar una granja cinegética, por no incluirse esta materia en el Plan de Estudios cursado (S. 4-3-1997):

(...) la clase de proyecto sobre la que ha de determinarse la competencia del demandante como Ingeniero Técnico Agrícola no es, como indica el propio demandante un “proyecto de explotación agraria de granja de perdiz y codorniz”, pues las especies cuya explotación se proyecta tienen un marcado carácter cinegético, lo que transforma dicho proyecto en granja cinegética, obligando con ello a un replanteamiento de la cuestión relativa a quienes son los técnicos competentes para la elaboración de proyectos de estas características. (...)

“...las competencias de cada una de las ingenierías vendrá determinada por la capacidad real para el desempeño de las funciones propias de la especialidad. De este modo la competencia se concretará en aquellos técnicos cuya titulación acredite el nivel de conocimientos técnicos requeridos por el proyecto, para lo cual, si es preciso, habrá de acudir al plan de estudios de la concreta especialidad y asignaturas cursadas por el técnico firmante de un determinado proyecto.

En el supuesto que nos ocupa, determinado el proyecto como granja cinegética y no como explotación agraria, en los términos establecidos en la Ley 2/93 de 15 de julio de Caza de Castilla La Mancha, el técnico competente para su elaboración, deberá tener acreditados conocimientos en materia de establecimiento de granjas cinegéticas y consecuentemente, en materia de caza. (...)”.

De la prueba practicada y de los documentos aportados al proceso se desprende: 1º) que en el plan de estudios cursado por el demandante, de 1971, no existe asignatura diferenciada de Caza o Actividad Cinegética; 2º) que según informe de la Cátedra de Producción Animal, encargada de la unidad docente de



Zootecnia, en la asignatura Zootecnia II se incluyen las Producciones Animales relacionadas con la caza y la actividad cinegética. Las especies menores, perdiz, codorniz, y faisán se estudian en la Avicultura complementaria; 3º) En el plan de estudios de la Escuela de Ingeniería Técnica Agrícola de la Universidad Politécnica de Madrid, de 1971, la asignatura Zootecnia II no figura como asignatura común de tercer curso, sino que se imparte únicamente en el tercer curso de la especialidad de Explotaciones Agropecuarias, no siendo esta la especialidad cursada por el demandante, como se desprende del apartado 4.1 de los hechos de su escrito de demanda; 4º) El programa concreto de la asignatura Zootecnia II no contiene referencia en ninguno de los temas que lo integran a las especies de perdiz y codorniz, aludiendo únicamente en el apartado de producciones avícolas al gallo, gallina y pollo; 5º) En el referido programa de la asignatura Zootecnia II, en el apartado “Otras producciones animales” entre las que se encuentran los “Animales de caza” y “Avicultura complementaria”, se manifiesta que dichas materias se vienen impartiendo, generalmente como cursos monográficos y seminarios, de modo que no forman parte propia de la Asignatura de Zootecnia II.

Cabe, pues, concluir de cuanto antecede, que el demandante carece de competencia, en virtud de los concretos estudios cursados como Ingeniero Técnico Agrícola, para la elaboración y firma de proyectos de granja cinegética.”

Los veterinarios se encuentran pues en una situación similar a la de los Ingenieros Agrónomos e Ingenieros Técnicos Agrícolas, pues estudian zootecnia, pero encaminada a la producción animal para consumo, no a la perspectiva de la fauna silvestre.

Su situación es incluso peor que la de estos últimos, pues no se forman en topografía, ni en materia de proyectos, por lo que no podrán proyectar las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la actividad cinegético.

Además, el criterio de los Tribunales es el de que los conocimientos han de quedar acreditados en los planes de estudio, es decir que las atribuciones las confieren los estudios reglados cursados para la obtención del título oficial, y no el haber superado cursos o seminarios sobre la materia. En esta línea se ha pronunciado también el Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, en otra sentencia, la nº 287 de 1999, por la que se estima un recurso presentado por los Colegios de Ingenieros de Montes e Ingenieros Técnicos Forestales contra la Circular que establecía quienes se consideraban técnicos competentes en esta Comunidad Autónoma para elaborar Planes técnicos cinegéticos y granjas cinegéticas.

La sentencia rechaza abiertamente que los funcionarios encargados de la tramitación de



los expedientes puedan discernir si un titulado tiene competencias en base a estudios ajenos a las titulaciones universitarias generales. Para ello explica que las titulaciones universitarias ofrecen una mayor seguridad jurídica y garantía –para los administrados y para la propia Administración- que los Cursos, Seminarios o Jornadas. Y termina considerando que encomendar que los funcionarios lleven a cabo este discernimiento sobre conocimientos ajenos a los estudios oficiales no sería simple discrecionalidad técnica, y que propiciaría un excesivo riesgo de arbitrariedad.

De las Directrices Generales Propias de los Planes de Estudio encaminados a la obtención del título de Licenciado en Veterinaria se desprende que estos profesionales no tienen por qué estudiar necesariamente asignaturas como climatología, edafología (suelos), o hidrología. Estas materias pueden estar recogidas como asignaturas optativas en algún plan de estudios, pero no con carácter general, lo que por otra parte es lógico por el perfil de la carrera que cursan.

Y como se ha indicado, no reciben formación, en contenidos tan importantes como presupuestos, topografía y planimetría.

De lo expuesto se desprende con claridad que, aunque no se cuestionan los amplios conocimientos de los veterinarios sobre especies animales, no pueden considerarse como técnicos competentes para redactar los Planes Técnicos de Caza.

En definitiva, no es aplicable al caso el principio de libertad con idoneidad y sí la excepción al mismo establecida también jurisprudencialmente.

Por lo que se refiere a los Biólogos, ni siquiera tienen esa formación tan amplia sobre especies animales que ostentan los Veterinarios, y como estos, tampoco se forman en hidrología, ni en materia de proyectos, presupuestos, topografía o planimetría, por lo que es muy clara su falta de idoneidad.

3.2.3. El principio de proporcionalidad en la regulación del “técnico competente”

En cuanto al respeto del principio de proporcionalidad, hay que indicar que ninguna titulación universitaria en nuestro país garantiza un conocimiento tan profundo y extenso sobre las siguientes materias que las titulaciones forestales universitarias que dan acceso a la profesión regulada de Ingeniero Técnico Forestal o a la profesión regulada de Ingeniero de Montes: La conservación de las especies, es decir, el uso y regulación sustentable de las especies existentes, permitiendo su continuidad indefinida en el espacio que habitan; la protección de los recursos naturales entendidos como bien o servicio proporcionado por la naturaleza sin alteraciones por parte del ser humano, cuya protección implica estudiar desde un punto de vista científico la naturaleza y el estado de la biodiversidad con el objeto de proteger las especies, sus hábitats y los ecosistemas para



evitar tasas de extinción excesivas; la conservación de los hábitats como sistema de manejo de recurso tierra, práctica que busca conservar, proteger y restaurar los hábitats de las plantas y animales silvestres para prevenir su extinción, la fragmentación de hábitats y la reducción de la distribución geográfica; la auditoría ambiental y la gestión y planificación ambiental; la gestión sostenible de los montes; el cumplimiento equilibrado de la multifuncionalidad de los montes en sus valores ambientales, económicos y sociales; la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; la conservación y restauración de la biodiversidad de los ecosistemas forestales; etc.

El hecho de que no exista una reserva a favor de una titulación o titulaciones concretas en la restante normativa autonómica de caza es irrelevante pues lo cierto es que en la práctica, las Administraciones vienen exigiendo que se garanticen conocimientos sobre materia cinegética, ordenación de la fauna silvestre, así como conocimiento de los hábitats naturales y su capacidad de carga, por lo que la solución final es muy similar en las diferentes comunidades autónomas, y no se puede entender que exista entonces un auténtico obstáculo a la libre circulación de servicios. Es más, la caza -como es conocido- es una cuestión controvertida, que preocupa a la sociedad, y que solo bien ordenada resulta entendible y adecuada para la protección de los ecosistemas.

Así pues, sentado lo anterior, y siguiendo lo establecido en el art. 7 del Real Decreto 472/2021 se hace constar:

- Que no contemplar la reserva supondría un riesgo para el medio ambiente y la sanidad animal, como se ha expuesto más arriba en este apartado 3 del informe.
- La idoneidad y necesidad de la reserva en lo relativo a su adecuación para lograr el objetivo perseguido, habida cuenta la formación de los titulados forestales en la materia.
- Que no existirá una gran repercusión en la libre prestación de servicios y en la libertad de elección de los consumidores, habida cuenta que hay una gran oferta de profesionales forestales, y en todo caso ello redundará en la calidad del servicio prestado.
- Que no se pueden utilizar medios menos restrictivos para alcanzar el objetivo de interés público.
- Que no existe un efecto combinado con otras disposiciones que pueda empeorar la restricción que supone la reserva.



4. Conclusión

De todo lo expuesto se desprende que, de acuerdo con el más reciente criterio del Tribunal Supremo, plasmado entre otras en la STS nº 1464/2021 de 13 de diciembre, pueden existir razones imperiosas de interés general (en este caso la protección del medio ambiente y la sanidad animal) que justifiquen la exigencia de una titulación específica (en este caso los títulos que habilitan para el ejercicio de las profesiones reguladas de Ingeniero de Montes e Ingeniero Técnico Forestal) para la elaboración de determinados documentos técnicos (en este caso los previstos en los artículos 92.2, 96.2, 99.2 y 117.2 del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento general de aplicación de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha). Asimismo, se comprueba que dicha exigencia es proporcional al fin que se pretende, y que la remisión de la Ley de caza a lo que establezca el reglamento sobre técnico competente es perfectamente válida.

Finalmente, la inexistencia de disposiciones similares en otras Comunidades Autónomas no es relevante, en tanto se cumplen los requisitos establecidos en la Ley 17/2009, por lo que no se puede considerar que existe un obstáculo a la libre circulación de servicios a la que se refieren dicha Ley y la Ley 20/2013 sobre Garantía de la Unidad de Mercado. Ello sin contar que la exigencia de técnico competente para la elaboración de documentos relacionados con la caza ha de interpretarse en un sentido prácticamente idéntico en todo el territorio español.

LA JEFA DEL SERVICIO DE CAZA Y PESCA

