

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 62/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 632/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 25 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 1/62/2025, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Doña Yolanda Jiménez Alonso, en nombre y representación del **CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS DE LA PROFESIÓN VETERINARIA DE ESPAÑA**, bajo la dirección y asistencia del Letrado Don Juan José Jiménez Alonso, contra el Real Decreto 101/2025, de 18 de febrero (BOE núm. 43, del 19 de febrero), *“por el que se establece el título de especialista en Laboratorio Clínico y se*

suprimen los títulos de especialista en Ciencias de la Salud en Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”.

Ha comparecido como parte demandada el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado.

Igualmente, han comparecido como partes codemandadas:

(i) El Procurador de los Tribunales Don Jaime Hernández Urizar, en nombre y representación del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Físicas, asistido por el Letrado Don Jorge Javier Calzada Burgos. Si bien, como se indicará, ha solicitado posteriormente ser tenido por desistido del procedimiento, quedando apartado del mismo.

(ii) El Procurador de los Tribunales Don Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación del CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE FARMACÉUTICOS (en lo sucesivo, CGCOF), asistido por los Letrados Don Juan Manuel Rodríguez Cárcamo y Don Francisco Barranco-Polaina César.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo fue interpuesto el día 27 de febrero de 2025 contra el Real Decreto 101/2025, de 18 de febrero (BOE núm. 43, del 19 de febrero), *“por el que se establece el título de especialista en Laboratorio Clínico y se suprimen los títulos de especialista en Ciencias de la Salud en Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”.*

SEGUNDO.- Por medio de Diligencia de Ordenación de 11 de marzo de 2025, se tuvo por interpuesto en tiempo y forma el recurso y se acordó su admisión a trámite, teniendo por personada a la Procuradora de los Tribunales Doña Yolanda Jiménez Alonso, en nombre y representación del Consejo General de Colegios de la profesión Veterinaria en España (en adelante, el CGVE), y ordenando la remisión del oportuno expediente administrativo. Igualmente, fue designado ponente de este recurso el Excmo. Sr. Don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

TERCERO.- Mediante nueva Diligencia de Ordenación de 21 de abril de 2025, se tuvo por recibido el expediente administrativo, del que se dio traslado a la representación de la parte demandante para que formalizara en plazo la oportuna demanda.

CUARTO.- Por medio de escrito presentado el día 25 de abril de 2025, el Procurador de los Tribunales Don Jaime Hernández Urizar se personó en las actuaciones, como parte demandada, en nombre y representación del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Físicas, bajo la dirección y asistencia letrada de Don Jorge Javier Calzada Burgos. En virtud de Diligencia de Ordenación de 30 de abril siguiente, se tuvo a aquélla como personada en calidad de parte recurrida.

Con posterioridad, por medio de escrito presentado el día 23 de julio de 2025, la representación de esta parte desistió de su personación en este procedimiento, solicitando dejar sin efecto su intervención procesal como parte demandada. Por medio de ulterior Diligencia de Ordenación de 24 de julio siguiente, se le tuvo por apartada del procedimiento.

QUINTO.- En fecha 20 de mayo de 2025, presentó escrito de demanda la representación de la parte actora, con las pretensiones que tuvo por oportunas y solicitó el recibimiento del pleito a prueba, proponiendo prueba documental y pericial, al tiempo que solicitaba la presentación de conclusiones. El escrito finalizaba interesando la estimación de la demanda y la declaración de nulidad



de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025 impugnado, si bien se reclamaba la nulidad únicamente *“respecto de la exclusión de los Licenciados y/o Graduados en Veterinaria de entre las titulaciones que permiten el acceso a tales especialidades”*, en referencia a determinados términos, que luego se especificarán, del contenido de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025, de 18 de febrero.

SEXTO.- Por medio de Diligencia de Ordenación de 20 de mayo de 2025, se tuvo por presentado escrito de demanda y se confirió traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, al Abogado del Estado para que la contestara.

En fecha 16 de junio de 2025, el Abogado del Estado presentó escrito por el que se opuso a la demanda, consideró innecesario el recibimiento a prueba solicitado por la parte demandante e interesó la desestimación del recurso.

SÉPTIMO.- El día 25 de abril de 2025, el Procurador de los Tribunales Don Ramiro Reynolds Martínez presentó escrito, personándose en calidad de parte demandada, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos (en adelante, el CGCOF), bajo la dirección y asistencia técnica de los Letrados Don Juan Manuel Rodríguez Cárcamo y Don Francisco Barranco-Polaina César. Por medio de posterior Diligencia de Ordenación de 11 de junio siguiente, se le tuvo por personado en calidad de parte codemandada en el procedimiento.

OCTAVO.- En fecha 16 de julio de 2025, la representación procesal del CGCOF presentó escrito de contestación a la demanda, solicitó el recibimiento del pleito a prueba y propuso, como prueba documental, que se tuvieran por reproducidos los documentos contenidos en el expediente administrativo.

NOVENO.- En virtud de Decreto de la Ilma. Sra. Letrada de la Administración de Justicia de esta Sala y Sección, de 23 de julio de 2025, se acordó tener por



contestada la demanda por parte del Abogado del Estado y de la representación del CGCOF. Al mismo tiempo, se fijó la cuantía de este recurso como indeterminada, por tratarse de una disposición general el objeto de este recurso. Igualmente, se acordó pasar las actuaciones al magistrado ponente para el dictado de la resolución que procediera, en relación con el recibimiento a prueba interesado.

DÉCIMO.- El Auto de esta Sala de 11 de septiembre de 2025 acordó el recibimiento del pleito a prueba y declarar pertinente y tener por reproducida la prueba documental aportada por la parte demandante y codemandada. Al mismo tiempo se acordó denegar la prueba pericial de la parte actora, por cuanto *“ninguna utilidad presenta la ratificación cuando las partes demandadas no han formulado alegación sobre la autoría ni el contenido del informe”*. Y, en cuanto a la documental propuesta por la parte codemandada, porque el expediente administrativo ya forma parte de los autos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LJCA.

UNDÉCIMO.- Por medio de escrito de 20 de octubre de 2025, la representación procesal de la parte demandante presentó escrito de conclusiones en el que se ratificó en su pretensión de que fuera estimada la demanda y el dictado de una sentencia por la que se acordara la nulidad de los términos anteriormente expuestos de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025 impugnado.

DUODÉCIMO.- Mediante Diligencia de Ordenación de 20 de octubre de 2025, se tuvo por evacuado el trámite de conclusiones de la parte demandante y se concedió plazo de diez días a las partes demandadas para que presentaran sus correspondientes conclusiones, lo que así hizo el Abogado del Estado por medio de escrito de 29 de octubre de 2025. Igualmente, en fecha 31 de octubre siguiente, presentó su escrito de conclusiones la representación del CGCOF. Ambos escritos se ratificaron en su solicitud de desestimación de la demanda presentada.

DÉCIMO TERCERO.- Por Diligencia de Ordenación de 3 de noviembre de 2025, se tuvieron por evacuados los trámites de conclusiones del Abogado del Estado y del CGCOF, declarando conclusas las actuaciones y ordenando que quedaran pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

Finalmente, la Providencia de 13 de febrero de 2026 señaló la fecha del 12 de mayo de 2026 para la deliberación, votación y fallo del recurso, designándose como ponente al Excmo. Sr. Don Antonio Narváez Rodríguez, en sustitución del Excmo. Sr. Don Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *El objeto del Recurso: La disposición impugnada.*

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la impugnación del Real Decreto 101/2025, de 18 de febrero, *“por el que se establece el título de especialista en Laboratorio Clínico y se suprimen los títulos de especialista en Ciencias de la Salud en Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”* (en adelante, el Real Decreto 101/2025).

Como destaca el Preámbulo, la disposición general impugnada crea la nueva especialidad de *“Laboratorio Clínico”*, que surge *“como fusión de las especialidades de Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”*, desapareciendo ambos títulos de especialista. Complementa esta regulación la creación de la *“Comisión Nacional de la especialidad de Laboratorio Clínico”*, quedando paralelamente suprimidas las Comisiones de las dos anteriores especialidades.

Finalmente, el Real Decreto 101/2025 declara la equivalencia del título de *“especialista en Ciencias de la Salud de Laboratorio Clínico”*, con los desaparecidos de especialista en Análisis Clínicos y en Bioquímica Clínica.

SEGUNDO.- Alegaciones de la demandante.

1. Aunque el escrito de interposición del recurso identifica, como objeto de impugnación, la totalidad del Real Decreto 101/2025, en la posterior demanda concreta el alcance de su impugnación a la Disposición Final Segunda, cuyo texto los recogeremos y analizaremos más adelante.

2. El escrito de demanda impugna la citada Disposición Final Segunda porque entiende que, en lo atinente a las especialidades de *“Laboratorio Clínico”*, *“Inmunología”* y *“Microbiología y Parasitología”*, han quedado excluidas de su acceso los Licenciados o Graduados en Veterinaria, configurando, en consecuencia, una impugnación por omisión que ha determinado que los titulados en esta Carrera Universitaria no puedan acceder a las indicadas especialidades.

Comienza su argumentación destacando que no les ha sido concedido trámite de audiencia a la organización Colegial Veterinaria durante la tramitación del Proyecto de Real Decreto, a pesar del reconocimiento expreso de esta profesión como titulada sanitaria, regulada de acuerdo con la Ley 44/2003, de 21 de noviembre. Añade que las únicas observaciones que pudieron hacer al texto tuvieron lugar por iniciativa propia, a raíz del conocimiento extraoficial que tuvieron del texto del proyecto que se estaba elaborando, tal y como figuran en el expediente administrativo (folios 111 y 112).

Insiste en que formularon reclamación a los redactores de la norma, pero recibieron como respuesta que no eran aceptadas sus alegaciones por *“no ser los titulados en veterinaria susceptibles de optar a la especialidad*

recién creada ni a las dos especialidades sanitarias que se van a suprimir, según lo dispuesto en el Anexo I, apartado 5 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero". No obstante, también destaca el escrito que se recogieron las observaciones remitidas.

3. Seguidamente, el escrito se detiene en argumentar sobre las razones técnicas por las que considera que los veterinarios deben acceder a la nueva especialidad de *"Laboratorio Clínico"*. A tal efecto, destaca que la Veterinaria de Salud Pública es una actividad básica del Sistema sanitario, que abarca, en sus competencias y funciones, el control de las zoonosis (artículo 8.2 de la Ley 14/1986, General de Sanidad). Igualmente, cita diferente normativa legal y reglamentaria sobre los títulos universitarios de licenciado y grado en Veterinaria, así como determinados aspectos de los programas de formación y competencias específicas en laboratorio, que capacitan a los profesionales veterinarios para poder acceder a la formación y al título de esta especialidad sanitaria. Concluye este apartado con la afirmación de que la inclusión de estos profesionales en el programa formativo de esta especialidad *"no solo es coherente con las competencias y formación que estos profesionales poseen, sino que, además, enriquecerá la especialidad con una visión más amplia y una aproximación integradora que es esencial en el actual contexto de salud global. Esa convergencia entre las competencias adquiridas por los Licenciados y/o Graduados en Veterinaria y las requeridas para la especialidad en 'Laboratorio Clínico', solo puede llevar a la conclusión de que a estos titulados se les debe dar acceso a la misma"*.

4. A continuación, el escrito desarrolla las razones técnicas de formación por las que, a su entender, los profesionales veterinarios deben acceder, también, a las especialidades de *"Inmunología"* y *"Microbiología y Parasitología"*. Señala, al respecto, que estos profesionales *"participan habitualmente en estas actividades en el desarrollo de su profesión y, por tanto, no puede haber ningún obstáculo que les impida el acceso"*.



5. El siguiente apartado del escrito lo dedica la parte demandante a establecer, desde un punto de vista técnico, un estudio comparativo entre la formación de las titulaciones sanitarias a las que el Real Decreto impugnado permite el acceso a las especialidades reguladas por el mismo y la formación recibida por los titulados veterinarios, indicando que la formación de aquellas es similar o incluso inferior a la de sus representados. Aporta, al respecto, un informe pericial suscrito por Doña Consuelo Serres Dalmau, que realiza un estudio comparativo sobre la situación de esas materias en los diferentes grados de las carreras universitarias implicadas. A su entender, no existe justificación técnica alguna para limitar ese acceso a los titulados veterinarios.

6. Entrando ya en el análisis jurídico de la queja que formula, el escrito se detiene en el control jurisdiccional de las denominadas “*omisiones reglamentarias*” y, si bien considera que, en estos casos, la Jurisprudencia de esta Sala tiene un carácter restrictivo pues ha declarado la ilegalidad de normas reglamentarias por omisión, cuando se considera un incumplimiento de una obligación expresamente prevista en la Ley, o en una norma del Derecho de la UE; o bien cuando aquella omisión conlleve la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico.

El escrito entiende que nos hallamos en la segunda de las situaciones, puesto que, a su juicio, se produce una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, en primer lugar porque, desde la perspectiva de la competencia académica y profesional, los titulados en Veterinaria, disponen de la idoneidad necesaria para acceder a aquellas especialidades; y, en segundo término, porque no existe motivación alguna en el expediente del proyecto que justifique la exclusión del acceso. Además, considera que, si los Veterinarios se integran en el ámbito de los profesionales sanitarios (Ley 44/2003), como los licenciados en Medicina o Farmacia, y el Real Decreto 101/2025 incluye también a los biólogos o a los químicos como titulados que pueden acceder a dichas especialidades, sin ser profesionales sanitarios, considera una violación del artículo 14 de la CE esta exclusión.



7. En otro orden de cosas, el escrito denuncia la vulneración de los límites sustantivos de la potestad reglamentaria, la interdicción de la arbitrariedad, las técnicas de control de la discrecionalidad y la materia reglamentaria. Sostiene, en concreto, la infracción de los artículos 9.3 y 106.1 de la CE; artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y los artículos 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, así como del artículo 128.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

Desarrolla este motivo de impugnación afirmando que la exclusión de los titulados veterinarios a las especialidades mencionadas ha tenido por única justificación que aquéllos no puedan optar a la especialidad recién creada, ni a las dos especialidades suprimidas por el Real Decreto 101/2025, *“según lo dispuesto en el Anexo I, apartado 5 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero”*, sin ninguna otra motivación que sirva para fundamentar aquella exclusión. Cita, al respecto, la STS (Sección Séptima) de 26 de enero de 2015 (recurso de casación núm. 3586/2013) que, a su entender, *“concluye en esos términos a la vista de la exclusión de los titulados veterinarios de la posibilidad de acceder junto a médicos, farmacéuticos, biólogos y químicos a las plazas del Cuerpo de Titulación Superior, Especialidad de Salud Pública de la Administración catalana (...)”*.

Concluye la demanda interesando la nulidad de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025, por haber excluido a los titulados veterinarios del acceso a la especialidad pluridisciplinar de *“Laboratorio Clínico”*, y a las de *“Inmunología”* y *“Microbiología y Parasitología”*.

8. En el posterior trámite de conclusiones, la representación de la parte demandante se ratifica en sus pretensiones y argumentos que las sostienen y se opone a lo alegado por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, señalando que la especialidad de *“Laboratorio Clínico”* es de nueva creación e introduce novedades en el ordenamiento jurídico, sin que se haya limitado al mero resultado de la fusión de dos especialidades anteriores que se



suprimen. Igualmente, insiste en la existencia de una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, frente a lo alegado por el escrito del Abogado del Estado, que ha rechazado el término válido de comparación con las otras titulaciones sanitarias a las que sí se les faculta para el acceso a la nueva especialidad. Finalmente, reitera la falta de motivación de la exclusión del catálogo de titulaciones que permiten el acceso a la especialidad.

Por lo que se refiere al escrito de contestación del CGCOF, rechaza la inadmisibilidad del recurso por aplicación del artículo 28 de la LJCA, que sostiene aquella parte codemandada, porque dicho precepto alude a los actos administrativos, pero no a las disposiciones generales, que es lo que ahora es objeto de impugnación. Que no hubiera sido impugnado el anterior Real Decreto 183/2008 por la parte demandante, no le impide impugnar ahora esta disposición general, pues la misma introduce modificaciones sustanciales a la anterior regulación, como la de crear *ex novo* una especialidad del Sistema Nacional de Salud. Igualmente, argumenta de contrario, en los términos que se recogen en el escrito, en relación con la afirmación que hace la codemandada acerca de que las cuestiones planteadas por el recurso ya fueron resueltas por la STS de 3 de mayo de 2012; de que no se ha vulnerado el principio de igualdad y de que tampoco ha incurrido la Administración en arbitrariedad o falta de motivación en la elaboración del Real Decreto impugnado.

TERCERO.- Alegaciones del Abogado del Estado.

1. En su escrito de contestación de la demanda, la Abogada del Estado, después de identificar el objeto del recurso y las pretensiones de la parte demandante, pasa a argumentar de contrario a lo afirmado inicialmente por la demandante en el sentido de que fue omitido el trámite de audiencia al Consejo recurrente durante la elaboración del Real Decreto 101/2025. El escrito rechaza la omisión de este trámite y afirma que la norma reglamentaria, hasta su aprobación final, siguió los trámites preceptivos necesarios de consulta e información pública previos, detallando los órganos e instituciones que informaron y cuyos informes obran en el expediente administrativo.

Además, subraya que, si bien no se ha dado trámite de audiencia específico al Consejo General demandante, por no ser los titulados veterinarios aptos para acceder a la nueva especialidad (cita el Anexo I, apartado 5 del Real Decreto 183/2008), sin embargo, aquél presentó alegaciones y fue adecuadamente respondido, obrando la contestación de la Administración a los folios 111 y 112 del expediente.

2. Por otro lado, la creación de la nueva especialidad de *“Laboratorio Clínico”* en el ámbito de las Ciencias de la Salud, ha surgido de la fusión de dos especialidades ya existentes, que desarrollan estas funciones. Afirma que *“los titulados en veterinaria no son susceptibles de optar a la especialidad recién creada, ni tampoco lo eran en las dos especialidades sanitarias que se suprimen”*. Sostiene que el cambio normativo obedece únicamente a la búsqueda de una mejor gestión de los recursos humanos en las áreas relacionadas con el laboratorio clínico del Sistema Nacional Sanitario, para reducir duplicidades y solapamiento de las competencias entre especialistas.

3. En relación con las alegadas, omisión reglamentaria y vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, opone la Abogada del Estado a la primera argumentación, con cita de la STS núm. 553/2018, de 5 de abril, que no existe tal omisión de la titulación de veterinaria entre las que son susceptibles de acceder a la nueva especialidad, pues dicha exclusión no es una novedad, *“sino que se trata de establecer una especialidad resultante de la fusión de dos ya preexistentes”*, por lo que las exigencias de titulación son las mismas que las que se requerían para las dos especialidades que se han suprimido y, entre aquellas titulaciones, no se encuentra la de veterinario/a. Por tanto, no se han introducido nuevas restricciones sino que se ha optado por mantener las anteriormente existentes.

En lo atinente a la segunda de las cuestiones, el escrito, con cita del artículo 19.3 de la Ley 44/2003, defiende que el Gobierno tiene plena potestad para establecer los títulos de especialista en Ciencias de la Salud y determinar los títulos necesarios para acceder a cada una de las especialidades; por

tanto, es competencia exclusiva de aquél el *“poder establecer límites de acceso en función de criterios objetivos y organizativos, no únicamente por la amplitud de competencias de una carrera universitaria”*.

Insiste en que, si bien es cierto que la profesión veterinaria es una profesión sanitaria [cita el artículo 6.2.d) de la Ley 44/2003], sin embargo, *“este marco no incluye, ni de forma expresa ni implícita, la participación del veterinario en funciones clínicas o diagnósticas en el sistema nacional de salud”*, sin perjuicio de reconocer a los titulados veterinarios una *“formación científica sólida”*. La orientación práctica del veterinario en la ley es, según refiere, *“la sanidad animal, salud pública y seguridad alimentaria, entre otros”*, pero no comprende el ejercicio de funciones clínicas o diagnósticas en el sistema sanitario humano, como las propias de la especialidad objeto del presente procedimiento. Niega, pues, que exista término válido de comparación con el que poder acreditar el tratamiento desigual que invoca la parte demandante, dado que, si bien los biólogos o los químicos, que pueden acceder a la especialidad de referencia, no se incluyen dentro de la *“profesión sanitaria”*, presentan una *“adecuación técnico-científica a las funciones propias de ciertas especialidades pluridisciplinarias, conforme al modelo regulado en el Real Decreto 183/2008”*.

4. Por último, el escrito sale al paso de la alegada falta de motivación de la exclusión, afirmando que el Real Decreto impugnado tiene *“por objeto la fusión de dos especialidades en una, atendiendo a la evolución tecnológica y a la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema, sin redefinir los criterios de acceso a las especialidades multidisciplinarias, lo cual se mantiene sin alteraciones respecto al Real Decreto 183/2008”*. Por ello, entiende la Abogada del Estado que no es precisa una mayor motivación, pues no se ha producido innovación alguna sino continuidad en la regulación anteriormente existente.

Reitera que, como *“consta en la MAIN, se ha procedido a eliminar las titulaciones de análisis clínicos y bioquímica clínica por la de laboratorio clínico, estableciendo la posibilidad de acceder a las mismas titulaciones que*



figuraban para las dos especialidades que ahora se fusionan en una sola (...)". Por ello, niega que la Administración haya incurrido en la denunciada arbitrariedad, debiendo primar la potestad de autoorganización y discrecionalidad de aquélla sobre el interés particular de la parte recurrente.

Por todo lo expuesto, la Abogada del Estado solicita la desestimación del recurso, por ajustarse a Derecho la disposición recurrida.

5. En sus conclusiones, se remite íntegramente a los fundamentos de su anterior escrito de contestación, añadiendo que, a diferencia del ahora recurrente, que no impugnó el anterior Real Decreto 183/2008, en el que se establecían las titulaciones que permitían en acceso a las especialidades que ahora han sido sustituidas por la única de "*Laboratorio Clínico*", fue el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos el que sí recurrió aquella disposición general, cuya demanda dio lugar a la STS de 3 de mayo de 2012 (recurso núm. 29/2008), que fue desestimada. En aquella sentencia, según refiere, esta Sala analizó el control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias y la vulneración del principio de igualdad.

Por todo ello, se reitera en su pretensión desestimatoria del recurso, con imposición de las costas a la Corporación recurrente.

CUARTO.- Alegaciones del codemandado, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.

1. La representación de la parte codemandada, el CGCOF, después de hacer una descripción de los antecedentes y del objeto del recurso, comienza su argumentación de contrario a la parte recurrente alegando que el recurso debe ser inadmitido por aplicación del artículo 28 de la LJCA "*pues pretende impugnar una norma que no ha introducido novedad sustantiva alguna en el régimen de titulaciones de acceso a las especialidades multidisciplinares recogidas en el apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008*". Agrega que la Corporación recurrente pretende aprovechar una modificación

meramente formal en la normativa *“para reabrir una cuestión ya resuelta”* desde la STS de 3 de mayo de 2012.

2. En segundo término, rechaza que la norma impugnada haya incurrido en una vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE por el hecho de haber excluido a los titulados veterinarios del acceso a la especialidad de *“Laboratorio Clínico”*, *“pues se trata de una opción normativa legítima fundada en las necesidades del sistema sanitario y en la configuración del sistema de formación sanitaria especializada”*.

3. Finalmente, en tercer lugar, niega, también, que la norma impugnada haya incurrido en arbitrariedad y falta de motivación, pues, conforme a lo que dispone la Ley 44/2003, *“el Gobierno tiene discrecionalidad para establecer las titulaciones que permiten el acceso a cada especialidad, en función de criterios organizativos, estructurales y asistenciales”*.

4. Como complemento a lo anterior, la representación del CGCOF, considera que las sentencias, que cita la parte recurrente en apoyo de sus pretensiones, no son aplicables a este caso, en primer lugar, porque la STS de 26 de enero de 2015 y la Sentencia del TSJ del País Vasco de 4 de febrero de 2025, se refieren a supuestos de acceso al empleo público, mientras que en el presente caso, lo que se regula es la configuración de un sistema de formación sanitaria especializada. Y, en segundo término, tampoco es referente la STS de 13 de diciembre de 2016, pues el fallo de esta sentencia se limitó a anular el Real Decreto 639/2014, por determinados defectos formales en la MAIN, pero dejando impreguzgada la cuestión de fondo.

Por todo lo expuesto, esta parte solicita, en primer lugar, la inadmisibilidad del recurso y, de modo subsidiario, su desestimación, con la condena en costas a la parte demandante.



5. En el trámite de conclusiones, esta parte reitera sus anteriores argumentaciones y solicita la inadmisión del recurso o, en su defecto, la desestimación con imposición de costas a la demandante.

QUINTO.- Cuestión previa: La alegada inadmisibilidad del recurso.

1. Como cuestión previa, es necesario abordar la pretensión de inadmisibilidad del recurso que ha planteado la representación del CGCOF, parte codemandada en este procedimiento. Dicha representación entiende que la disposición general cuestionada no ha introducido ninguna novedad sustantiva en el régimen de las titulaciones requeridas para el acceso a la especialidad sanitaria que se crea, toda vez que la única modificación normativa obedece a la fusión en esta nueva especialidad sanitaria, la de “Laboratorio Clínico”, de dos anteriores especialidades que ahora se suprimen. Por ello, entiende que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la LJCA, debe esta Sala acordar la inadmisibilidad del recurso.

2. El artículo 28 de la LJCA hace referencia a los “actos” que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes, así como de aquellos que sean confirmatorios de actos consentidos, por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Este precepto se refiere exclusivamente a actos y no a disposiciones generales, por lo que hemos de señalar ya *ab initio* que no podemos compartir el planteamiento que hace la parte codemandada. La Sala no ha hecho aplicación del artículo 28 de la LJCA para acordar la inadmisibilidad de un recurso, con fundamento en el contenido de este precepto. En todos los casos que cita la representación del CGCOF, en su escrito de contestación al recurso de casación, [las SSTS núm. 318/2019, de 12 de marzo (recurso de casación núm. 710/2016), de 23 de julio y 19 de octubre de 2020 (recursos de casación núms. 266/2019 y 252/2019)] ha acordado la desestimación de los motivos de inadmisibilidad, invocados como disposiciones consentidas y no recurridas en su momento, resolviendo las cuestiones suscitadas en este sentido sin hacer aplicación del artículo 28 de la LJCA. Se ha limitado a hacer una valoración del texto de las normas



sometidas a enjuiciamiento y, en su caso, de las modificaciones introducidas en las correspondientes disposiciones impugnadas, para rechazar después las causas de inadmisibilidad suscitadas.

Por todo ello, en el presente caso y siguiendo el sentido de nuestra Jurisprudencia, abordaremos el enjuiciamiento de esta invocada causa de inadmisibilidad tomando como punto de partida el examen del contenido de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025 impugnada y poniéndola en relación con el apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, que es la normativa anteriormente en vigor.

3. A la vista de la anterior Jurisprudencia, ya adelantamos que no puede prosperar la pretensión de inadmisibilidad que sostiene la representación del CGCOF, porque, para determinar si existe la identidad sustancial entre ambas, podemos constatar que, si bien el precepto específico, que ahora es objeto de impugnación por la demandante, la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025, contempla, para la nueva especialidad sanitaria de *"Laboratorio Clínico"*, la misma exigencia de titulaciones universitarias previas que se requerían para acceder a las dos que se suprimen, las de *"Análisis Clínicos"* y *"Bioquímica Clínica"*, establecidas en el anterior Apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, es esta la única coincidencia apreciable, puesto que, en una aproximación al Real Decreto 101/2025, para ver si se da o no alguna identidad, constatamos que esta norma reglamentaria introduce formalmente una nueva especialidad sanitaria, resultado de la fusión de las dos anteriores, pero al mismo tiempo de nueva creación, con una regulación singular y propia.

Además, la normativa del Real Decreto 101/2025, como se ha anticipado, tiene un contenido y alcance muy específico, el de la regulación de aquella nueva especialidad sanitaria, a diferencia de los del precedente Real Decreto 183/2008, que tiene este un ámbito de actuación de alcance general, de desarrollo del capítulo correspondiente de la Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias (artículo 1º párrafo primero, del citado Real Decreto



183/2008). En cambio, el Real Decreto 101/2025 está destinado, de modo exclusivo, a la regulación de la nueva especialidad sanitaria, que, a partir de la vigencia de esta norma, va a tener sustantividad y carácter propio, con ámbito de actuación, programa formativo, unidades docentes y órgano asesor también propios, además de una titulación igualmente específica y particular.

Lógicamente, sin perjuicio de las disposiciones, adicionales y transitoria, que reconocen la equivalencia de titulaciones para las personas que ya disponen de las relativas a las especialidades que se fusionan y de los profesionales que se encuentran en el período de formación de alguna de estas últimas, la nueva especialidad sanitaria tendrá un *“perfil profesional”* específico, caracterizado por su capacitación *“para proporcionar información de utilidad clínica para valorar el estado de salud, apoyar el diagnóstico y el seguimiento clínico, contribuir a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades”*, mediante la aplicación de *“los métodos y técnicas de análisis de muestras biológicas de origen humano a partir del conocimiento de la fisiopatología humana”* (artículo 2 del Real Decreto 101/2025).

Por consiguiente, ni siquiera, a los meros efectos dialécticos, podemos apreciar la identidad a que se refiere el artículo 28 de la LJCA. La confluencia en la nueva especialidad de las dos anteriores, así como la coincidencia en la exigencia de titulaciones previas para la adquisición de la nueva especialidad sanitaria y para las dos que se fusionan, no son suficientes para considerar la existencia de la identidad que defiende la parte codemandada, tanto por el diferente contenido, como por el distinto alcance de ambas normas reglamentarias comparadas. Esta pretensión debe ser, por tanto, rechazada y la causa de inadmisibilidad desestimada.

SEXTO.- Juicio de la Sala.

A) Planteamiento.

1. La demanda plantea una cuestión preliminar y dos pretensiones principales.

Por lo que respecta a la cuestión preliminar, la Corporación recurrente se queja de que, en el procedimiento previo a la aprobación de la norma impugnada, no se le ofreció el trámite de audiencia pública previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, sino que, de modo extraoficial y en el curso del posterior trámite de audiencia e información pública, tuvo conocimiento de la existencia del procedimiento de elaboración de la norma y formuló alegaciones al proyecto, por lo que pone de manifiesto esta irregularidad procedimental, aunque esta queja no es invocada como causa de nulidad del Real Decreto impugnado.

Dado que esta alegación no es invocada formalmente como pretensión susceptible de provocar eventualmente la nulidad del Real Decreto impugnado, daremos respuesta a la misma por razón de preservar la tutela de los derechos de las partes. En todo caso, de haber sido formalmente planteada como pretensión, debería ser desestimada toda vez que, en principio y dado que la profesión veterinaria no ha venido incluida en el catálogo de titulaciones que habilitan para el acceso a las especialidades en Ciencias de la Salud reguladas en el anterior apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, el centro directivo encargado de tramitar el procedimiento previo podía tener el convencimiento de no tener que comunicar la iniciativa del proyecto al ahora recurrente, dado que potencialmente no podía considerarlo afectado por la futura norma (artículo 133.1 de la Ley 39/2015). En todo caso, el CGVE presentó las alegaciones que tuvo por conveniente y así quedaron reflejadas en la MAIN del proyecto, que apostilló que se recogían las observaciones remitidas.

En lo que atañe a las pretensiones que ejercita la parte demandante en este recurso, pueden quedar resumidas en dos: (i) La primera, de fondo, se localiza en la injustificada exclusión de los titulados veterinarios del acceso a la nueva especialidad de *“Laboratorio Clínico”*, creada por la Disposición Final



Segunda del Real Decreto 101/2025, impugnada. Alega la vulneración del principio de igualdad ante la Ley del artículo 14 de la CE, porque no existe causa que justifique esta exclusión, poniendo, como término de comparación, el resto de las titulaciones universitarias que se citan en el apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, que disponen de similar o, incluso, alguna de ellas, de inferior capacidad técnica para acceder a aquellas especialidades y que, sin embargo, aparecen incluidas. (ii) Y, una segunda pretensión, en este caso de forma, en que lo invocado es la falta de motivación por parte del Gobierno, que justifique aquella exclusión, alegando incluso la posible arbitrariedad en que haya podido incurrir por aquella exclusión.

Por otro lado, en lo que respecta al objeto del recurso, aunque el escrito de interposición identifica, como objeto de impugnación, la totalidad del Real Decreto 101/2025, en la posterior demanda concreta el alcance de esta limitándola a la Disposición Final Segunda, que tiene el siguiente texto:

“Disposición final segunda. Modificación del 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.

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 queda modificado como sigue:

Uno. Se modifica el apartado 5 del anexo I que queda redactado de la siguiente manera:

<<5. Especialidades multidisciplinares para cuyo acceso se exige estar en posesión de los títulos universitarios oficiales de Grado, o en su caso de Licenciado, en cada uno de los ámbitos que a continuación se especifican:

Laboratorio Clínico: Biología, Bioquímica, Farmacia, Medicina o Química.

Inmunología: Biología, Bioquímica, Farmacia o Medicina.

Microbiología y Parasitología: Biología, Bioquímica, Farmacia, Medicina o Química.

Radiofarmacia: Biología, Bioquímica, Farmacia o Química.

Radiofísica Hospitalaria: Física y otras disciplinas científicas y tecnológicas>>”.

Así pues, la línea argumental del recurso se centra, primordialmente, en la denunciada exclusión de los profesionales veterinarios de la relación de titulados universitarios que permite el acceso a la formación de la nueva especialidad sanitaria multidisciplinar de “Laboratorio Clínico”, surgida de la fusión de dos anteriores que se suprimen, las de “Análisis Clínicos” y “Bioquímica Clínica”.

De contrario, el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado y la parte codemandada en este procedimiento, que ejerce la representación del CGCOF, se oponen a la estimación del recurso porque, en apretada síntesis, sostienen que la nueva especialidad sanitaria no ha sido creada *ex novo*, sino que la misma ha surgido de la fusión de dos especialidades anteriores, previstas en el Real Decreto 183/2008, para cuyo acceso, ya desde la entrada en vigor de esta norma reglamentaria, han quedado excluidos los profesionales veterinarios, por lo que carece de justificación alguna que ahora pretendan impugnar, por omisión del texto normativo, la exclusión de aquellos profesionales de la relación de titulados universitarios que pueden acceder a la nueva especialidad.

2. Dentro del Capítulo III, del Título II de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (en adelante, la Ley 44/2003), dedicado a la regulación de la *“formación especializada en Ciencias de la Salud”*, los artículos 15 y siguientes establecen el régimen general de esta modalidad formativa, que tiene por objeto *“dotar a los profesionales de los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de la correspondiente especialidad, de forma simultánea a la progresiva asunción por el interesado de la responsabilidad inherente al ejercicio autónomo de la misma”* (artículo 15.2). Y corresponde al Gobierno, a propuesta de los Ministerios y previo informe de los organismos que se citan en el artículo 16, *“el establecimiento de los títulos de Especialistas en Ciencias de la Salud, así como su supresión o cambio de denominación.”*

Por su parte, el artículo 20 regula, de modo general, el proceso de formación de estos especialistas, que lo será por el sistema de residencia en centros acreditados, conforme a los criterios de formación allí establecidos. El siguiente artículo 21 dispone el régimen jurídico de los diferentes programas de formación, que es completado con el artículo 22, que establece las líneas generales del sistema de acceso mediante convocatoria anual y pruebas selectivas.



En desarrollo, precisamente, de lo establecido en la Ley 44/2003, fue, en su momento, aprobado el Real Decreto 183/2008, que ha venido a regular aspectos básicos y fundamentales del sistema de formación sanitaria especializada, determinando y clarificando las especialidades en Ciencias de la Salud, cuyos programas formativos conducen a la obtención del correspondiente título. El Anexo I de esta norma reglamentaria determina, en lo que ahora es de interés, las especialidades multidisciplinares. En concreto, el apartado 5 del mismo regula, como ya hemos anticipado, las especialidades de *“Laboratorio Clínico”, “Inmunología”, “Microbiología y Parasitología”*, después de la modificación operada por el Real Decreto 101/2025. Igualmente, menciona otras dos que no son objeto de impugnación por el recurrente.

3. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de la que también se hace eco el informe del Consejo de Estado, destaca, en su apartado primero, que *“la aparición de laboratorios automatizados centrales ha supuesto la integración, dentro de una misma estructura organizativa, de una gran parte de las pruebas más necesarias y básicas para la adecuada asistencia de los pacientes”*, lo que reporta la constatación de *“múltiples ventajas tanto para la mejora de la calidad como de la seguridad en la atención al paciente”*, que se especifican en la misma (simplificación de la fase preanalítica, reducción de errores, menor necesidad de tubos a extraer o reducción del tiempo de respuesta).

Igualmente, pone de manifiesto que el objetivo de la nueva regulación es el de crear *“un nuevo título de especialista en Ciencias de la Salud en Laboratorio Clínico, que surge de la fusión de dos especialidades que actualmente desarrollan su función y que han ido convergiendo a medida que se han implementado los nuevos avances científicos y tecnológicos de este área”*, suprimiéndose, en consecuencia, los dos títulos anteriormente existentes, los de *“Análisis Clínicos”* y *“Bioquímica Clínica”*, que se declaran equivalentes al nuevo.



Por último, la MAIN también destaca que el proyecto de Real Decreto *“surge ante la necesidad de adaptación de la formación de los profesionales que trabajan en áreas de conocimiento científico relacionadas con los análisis realizados en laboratorios, a la evolución tecnológica, científica y laboral que sus especialidades han sufrido en los últimos años”*. Se destaca la elección de esta opción frente a la alternativa de actualización de los programas formativos de las especialidades que se fusionan porque *“es la opción que más beneficios sociales y científicos reportará a nuestro sistema sanitario”*.

4. En la MAIN se recoge que, entre el 21 de febrero y el 12 de marzo de 2024, se abrió el trámite de audiencia e información pública del artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y, en el Anexo, se destaca que, dentro del plazo establecido (7 de marzo de 2024) el CGVE presentó alegaciones en las que, en primer lugar, reclamaba que no se le había concedido el trámite de consulta previo del proyecto (artículo 133 de la Ley 39/2015), a lo que le fue contestado que no se aceptaba esta alegación *“por no ser los titulados en veterinaria susceptibles de optar a la especialidad recién creada ni a las dos especialidades que se van a suprimir, según lo dispuesto en el Anexo I, apartado 5 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero. No obstante, se recogen las observaciones remitidas”*. Y, en segundo término, a la alegación de que se incluyera a los titulados en veterinaria en la nueva especialidad, porque en los planes de estudio conducentes a la obtención de este título universitario se incorporan las áreas de conocimiento de *“Bioquímica”* y *“Biología Molecular”*, se le respondió que no se aceptaba esta propuesta porque *“[s]egún lo dispuesto en el Anexo I, apartado 5, del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, los titulados en veterinaria no son susceptibles de optar a la especialidad recién creada ni a las dos especialidades sanitarias que se van a suprimir”*. Por último, ante la insistencia en que fueran incorporados estos titulados universitarios a las especialidades de *“Análisis Clínicos, Bioquímica Clínica, Inmunología, Microbiología y Parasitología”*, la respuesta recibida fue del mismo contenido que la anterior.

B) Jurisprudencia de esta Sala.



1. Como hemos anticipado, la demanda plantea, como pretensión principal, la exclusión de los titulados universitarios de Veterinaria de la especialidad de Ciencias de la Salud, en el área de *“Laboratorio Clínico”*. Plantea, pues, la queja de que el Real Decreto 101/2025 impugnado incurre en la denominada *“omisión reglamentaria”*, porque el Gobierno no ha tomado en consideración a estos profesionales sanitarios [artículo 6.2.d) de la Ley 44/2003] como titulados universitarios que puedan acceder a las citadas especialidades, cuando, a su entender, disponen de una formación técnica adecuada para el desempeño de las mismas.

2. De modo general, la Jurisprudencia de esta Sala (por todas, entre las más recientes, las SSTS núms. 596/2025, de 21 de mayo, recurso núm. 421/2024; y 1275/2025, de 13 de octubre, recurso núm. 548/2024), partiendo de la libertad que el artículo 97 de la CE atribuye al Gobierno para el ejercicio de la función ejecutiva y de su potestad reglamentaria, de conformidad con la Constitución y las Leyes, así como de la limitación que le impone a esta Sala el artículo 71.2 de su Ley Jurisdiccional, ha establecido, de modo reiterado, un conjunto de prescripciones jurisprudenciales, que podemos resumir en los siguientes aspectos:

(i) Ha venido configurando este control jurisdiccional de las omisiones reglamentarias con carácter restrictivo, por su estrecha vinculación con la función constitucional de dirección política del Gobierno y por su configuración como potestad discrecional.

(ii) No obstante lo anterior, este control jurisdiccional se ejerce : “1.- Cuando, siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación expresamente establecida por la Ley que se trata de desarrollar o ejecutar [STS núm.553/2018, de 5 de abril, recurso núm. 4267/2016] o 2.- Cuando el silencio del Reglamento determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al

ordenamiento jurídico [STS núm. 596/2025, de 21 de mayo, recurso núm. 421/2024, ya citada].

(iii) Y, por último, en lo que respecta al alcance de este control judicial, hemos de constatar que, detectado el alcance de la omisión normativa por las razones anteriormente expresadas, *“el poder de sustitución no puede llegar allí donde la ley reserva a la Administración un poder discrecional de decisión que responde a su específica posición político-constitucional. O dicho, en otros términos, tal poder sólo alcanza hasta donde la ley regla la actividad administrativa que en el ámbito de la potestad reglamentaria no suele alcanzar hasta la imposición del contenido con que ha de quedar redactada la norma reglamentaria, aunque exista la obligación legal de dictarla (...)”*. Aunque, *“en ocasiones, para la omisión reglamentaria relativa, el restablecimiento de la supremacía de la Constitución o de la Ley, pueda consistir en negar simplemente eficacia jurídica al efecto derivado de dicho silencio del reglamento contrario al ordenamiento jurídico”*.

3. Más específicamente, la Jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado, también, sobre la eventual concurrencia de *“omisiones reglamentarias”* en el ámbito de las especialidades de las Ciencias de la Salud. Aunque, desde esta perspectiva, no lo ha hecho aún respecto del Real Decreto 101/2025 ahora impugnado, sí ha tenido ocasión de pronunciarse hasta en tres ocasiones sobre el Real Decreto 183/2008, al que afecta la modificación introducida por la Disposición Final Segunda de aquel, ahora cuestionada.

No obstante lo anterior, no guarda interés para la resolución de este recurso la inicial STS de 3 de marzo de 2010, recurso núm. 11/2008, porque abordó otras pretensiones no relacionadas con las que ahora se ejercitan. Sin embargo, las SSTS de 27 de diciembre de 2011, recurso núm. 28/2008 y de 3 de mayo de 2012, recurso núm. 29/2008, sí son relevantes para el presente caso.



a) En la primera de las citadas, esta Sala desestimó el recurso interpuesto por la Asociación Española de Biólogos Analistas Clínicos, porque, además de abordar aspectos procedimentales relacionados con la posible exclusión de esta Asociación del trámite de audiencia pública y de la composición de las Comisiones nacionales de Especialidades Multidisciplinares, que la Sentencia rechazó, abordó, como cuestiones de fondo suscitadas, las de haber desconocido el derecho de los biólogos a la creación y al acceso a las especialidades sanitarias de Genética Clínica y Hematología de Laboratorio, declarando ese derecho. La sentencia, después de recordar los dos supuestos en los que es posible el control jurisdiccional de una omisión reglamentaria, haciendo suya, en este sentido, la doctrina general anteriormente expuesta, declaró que:

“La inactividad del Real Decreto recurrido a la hora de crear las dos especialidades que la Asociación recurrente reivindica, no incurre en ninguna ilegalidad porque el Gobierno no haya creado esas dos especialidades al no considerar que existan las circunstancias que así lo exijan. Esa inactividad no contradice mandato legal alguno porque la cita que contiene la demanda relativa al incumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica, carece de valor ya que ese precepto relativo a los requisitos de calidad de "todo el proceso de consejo genético y de práctica de análisis genéticos con fines sanitarios deberá ser realizado por personal cualificado y deberá llevarse a cabo en centros acreditados que reúnan los requisitos de calidad que reglamentariamente se establezcan al efecto" en nada afecta a la deseada creación de esa especialidad de Genética Clínica y sin que estas alegaciones sean más dignas que las anteriores para afirmar que exista una obligación que imponga al Gobierno la creación de las dos especialidades demandadas”.

b) Por su parte, la segunda de las referidas Sentencias desestimó igualmente, el recurso, interpuesto en esta ocasión, por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, que reclamaba la nulidad de pleno derecho por desconocer el derecho de los biólogos a la creación y acceso de determinadas especialidades sanitarias que se especificaban en la demanda (Genética Clínica, Reproducción Humana Asistida etc), así como que la sentencia declarara este derecho.

La sentencia destacó que la potestad reglamentaria para establecer especialidades sanitarias es discrecional y vinculada a la función político-constitucional del Gobierno, por lo que el Tribunal no puede sustituir dicha

potestad ni imponer un contenido específico al reglamento. Además, la sentencia rechazó la invocada vulneración del principio de igualdad y la interdicción de la arbitrariedad, pues la decisión administrativa se basó en criterios razonables y no arbitrarios. La sentencia concluyó que no existía incumplimiento de una obligación legal expresa que impusiera la creación de las especialidades reclamadas, ni que el silencio del reglamento hubiera generado una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico. A tal efecto, declaró:

(i) Que no advertía que el desarrollo de la Ley 44/2003, del que se ocupa el Real Decreto 183/2008 impugnado, impusiera la creación de las especialidades que se reclamaban, pues no estaba ordenada, ni explícita ni implícitamente en la precitada Ley.

(ii) Y, en segundo término, tampoco apreció la sentencia que concurriera el segundo de los supuestos, pues, ni se deducía de las normas legales que citaba la parte en su recurso, ni tampoco la creación de una situación implícita contraria, en este caso al artículo 14 de la CE *“pues ni el actor muestra de modo nítido el término válido de comparación que hubiéramos de tener en cuenta, ni su existencia resulta si se observa que la misma Ley 44/2003 (...), diferencia entre los profesionales sanitarios de nivel Licenciado que lo son sin más (Médicos, Farmacéuticos, Dentistas y Veterinarios), y los que podrán serlo por estar en posesión de un título oficial de especialista en Ciencias de la Salud establecido (aquí y entre otros, los Biólogos)”*.

C) Decisión.

1. Pasando ya al estudio de las dos pretensiones que formula la parte recurrente y, en concreto, por lo que atañe a la primera de estas, consistente en la afirmada existencia de una *“omisión reglamentaria”*, por haber quedado excluida la titulación veterinaria de la relación de titulaciones universitarias que habilitan para el acceso a la especialidad de *“Laboratorio Clínico”*, a la que se



une la invocada vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, en conexión con aquella, esta Sala no comparte los argumentos que la sustentan.

Como ha destacado reiteradamente nuestra Jurisprudencia, el control judicial de las denominadas “*omisiones reglamentarias*” debe tener un carácter restrictivo y únicamente se ejerce, o bien cuando el órgano titular de la potestad reglamentaria incumple una obligación expresamente establecida por la ley que se trata de desarrollar o ejecutar, o bien cuando el silencio de la norma reglamentaria determine la creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico.

Ninguna de las dos circunstancias concurre en el presente caso:

(i) Por lo que se refiere a la primera de las situaciones, porque no existe una norma legal que obligue al poder reglamentario a incluir a los titulados en Veterinaria como profesionales que puedan acceder a la nueva especialidad creada.

Si bien el artículo 6 de la Ley 44/2003 incluye a los titulados en Veterinaria como profesionales sanitarios, las funciones que le encomienda el apartado 2º de ese artículo (control de la higiene y de la tecnología en la producción y elaboración de alimentos de origen animal; prevención y lucha contra las enfermedades animales, particularmente las zoonosis, y el desarrollo de las técnicas necesarias para evitar los riesgos que, en el ser humano, pueden producir la vida animal y sus enfermedades) delimitan un catálogo de actividades profesionales que no se corresponde con las específicamente asignadas a los especialistas en Laboratorio Clínico. Conforme determina el artículo 2 del Real Decreto 101/2025, estos titulados especialistas tienen un perfil profesional que no guarda una relación directa e inmediata con las funciones asignadas a los veterinarios, pues aquéllos desarrollan “*métodos y técnicas de análisis de muestras biológicas de origen humano a partir del conocimiento de la fisiopatología humana*”, que les asigna



la Ley 44/2003, sin que, por ello, haya de suscitarse cuestión alguna sobre la capacidad y cualificación técnica que caracteriza a estos titulados profesionales, que no se pone en duda.

Por tanto, desde esta primera perspectiva, el poder reglamentario no tenía obligación legal de incluir a estos profesionales dentro del catálogo de titulaciones universitarias que permitan el acceso a la especialidad de “Laboratorio Clínico”.

(ii) Tampoco advierte esta Sala que concurra la segunda de las posibilidades que permiten la apreciación de “*omisión reglamentaria*” por la eventual creación implícita de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico.

A este respecto, la STS de 3 de mayo de 2012 (recurso núm. 29/2008), que desestimó el recurso, interpuesto en aquella ocasión por el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, que interesaba la nulidad del Real Decreto 183/2008 impugnado porque no había incluido determinadas especialidades pluridisciplinarias, dentro de la relación de las conceptuadas como tales en el área de las Ciencias de la Salud y que aquella Corporación reclamaba, hizo una precisión que consideramos ahora relevante para la respuesta a lo interesado por la parte demandante.

Aquella Sentencia declaró que:

“No son sólo ni principalmente las capacitaciones o aptitudes que otorga un título profesional y su relación con una materia o campo en concreto, las que deben imponer la creación de una determinada especialidad en ciencias de la salud. Si así fuera, habría que concluir que la mera posesión del título universitario comporta un déficit de formación para el ejercicio profesional en esa materia o campo. Lo relevante es, sobre todo, que las necesidades del sistema sanitario requieran ahí el plus de formación, bien para la dirección del servicio o para otras funciones que hayan de caracterizarlo, bien para el mero ejercicio profesional en él o en ese campo, que se adquiere precisamente a través de la especialización”.

Es decir, que el criterio seguido para crear especialidades pluridisciplinarias en el Área de las Ciencias de la Salud, determinar la formación especializada atinente a aquellas y los títulos universitarios que

permiten el acceso a dichas áreas del conocimiento profesional especializado, es precisamente el de las *“necesidades del sistema sanitario”*. Y, para el desempeño de las mismas, se exige *“un plus de formación”* de determinados titulados universitarios en aquellas concretas áreas de actuación profesional que guarden relación con las del catálogo de especialidades multidisciplinares de las Ciencias de la Salud que se establezcan.

El Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, dispone de un amplio margen de discrecionalidad para la creación, modificación o supresión de las normas reglamentarias que desarrollen previsiones previamente establecidas en la Ley. En este contexto y en el ejercicio de aquel poder reglamentario, el Ejecutivo ha procedido al desarrollo de las previsiones contenidas en el Capítulo III del Título II de la Ley 44/2003, de repetida cita, estableciendo un conjunto sistematizado de normas que regulan, entre otros aspectos, la formación de los titulados en especialidades pertenecientes a las Ciencias de la Salud.

En concreto, el Real Decreto 183/2008 ha venido a destacar en su Preámbulo, que esta norma tiene un doble objetivo:

“[P]or un lado, avanzar en la implantación del modelo general de formación sanitaria especializada diseñado por la mencionada ley y, por otro, potenciar las estructuras docentes, incidiendo en aquellos aspectos básicos que, tanto desde el punto de vista organizativo como desde el docente-asistencial, inciden en el proceso de aprendizaje de los especialistas en formación, en la medida en que dicho proceso conduce a la obtención de un título de especialista que, de acuerdo con el artículo 16.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, tiene carácter oficial y validez en todo el territorio del Estado”.

Por tanto, el Real Decreto 183/2008 constituye la norma reglamentaria fundamental sobre la que se articula el desarrollo del sistema de especialidades en Ciencias de la Salud diseñado por la Ley 44/2003. En el mismo se establece el catálogo de las distintas especialidades en aquella Área, estructurándolo en diferentes apartados dentro del Anexo I. A tal efecto, este Anexo I incluye distintos apartados bajo la rúbrica conjunta de la *“[r]elación de especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia”*. Y, el apartado 5 dispone el catálogo cerrado de especialidades



multidisciplinares, a las que se accede por la previa posesión de los títulos universitarios que allí se enuncian.

A tal efecto, se incluyeron en su momento dos especialidades multidisciplinares, las de los títulos de especialista en “Análisis Clínicos” y “Bioquímica Clínica” a cuyo acceso se entendió que estaban habilitadas, para ambas especialidades, las titulaciones universitarias en Biología, Bioquímica, Farmacia, Medicina o Química. Es decir, estableció una misma lista cerrada de títulos universitarios, que permitían el acceso a la formación de ambas especialidades, sin que se hubiera incluido entonces la titulación de Veterinaria.

En aquel momento, el poder normativo entendió que las personas tituladas en Veterinaria no tenían acceso a aquellas especialidades y esta relación de titulaciones ha permanecido invariable desde entonces hasta la publicación del Real Decreto ahora impugnado, sin que se haya suscitado oposición, ni se haya formalizado ninguna impugnación en esta vía judicial contra la omisión de aquella titulación universitaria, que ahora se invoca como injustificadamente excluida.

Pues bien, la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025, que es la que ha modificado el apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, únicamente ha introducido, como novedad, la creación de una especialidad, surgida de la fusión de las dos hasta entonces existentes, que han venido realizando su función por separado, pero que, como ya destacó la MAIN del proyecto, *“han ido convergiendo a medida que se han implementado los avances científicos y tecnológicos de esta área”*. La nueva titulación de especialista se va a nutrir, de una parte, de los titulados especialistas que ya lo eran de las dos especialidades fusionadas, cuyos títulos se declaran equivalentes (Disposición Adicional Primera del Real Decreto 101/2025). Y, de otro lado, con la misma relación de titulados universitarios habilitados para el acceso a la formación de esta especialidad, que es, igualmente, coincidente



con el de las dos especialidades originariamente existentes desde la inicial redacción del Real Decreto 183/2008.

Por tanto, la nueva especialidad surge de la convergencia de las dos anteriores y, aunque en el futuro y en función de los programas curriculares de formación y de las funciones que les puedan ser asignadas a los profesionales de aquella especialidad, lo que contribuirá a que vayan adquiriendo un perfil profesional propio, el requisito de titulación previo de acceso a la nueva especialidad sigue siendo el mismo, por lo que son válidos también los mismos argumentos que llevaron, en su momento, al Gobierno a considerar que los titulados en Veterinaria no debían quedar incluidos en la relación de titulaciones de acceso a estas especialidades, sin que desde entonces se hubiera suscitado controversia alguna por parte de éstos hasta el momento presente.

Por otro lado, si bien el artículo 6 de la Ley 44/2003 incluye a los titulados en Veterinaria como profesionales sanitarios, las funciones que le encomienda el apartado 2º de ese artículo (control de la higiene y de la tecnología en la producción y elaboración de alimentos de origen animal; prevención y lucha contra las enfermedades animales, particularmente las zoonosis, y el desarrollo de las técnicas necesarias para evitar los riesgos que, en el ser humano, pueden producir la vida animal y sus enfermedades) delimitan un catálogo de actividades profesionales que no se corresponde con las específicamente asignadas a los especialistas en Laboratorio Clínico.

Conforme determina el artículo 2 del Real Decreto 101/2025, aquellos titulados especialistas tienen un perfil profesional que no guarda una relación directa e inmediata con las funciones asignadas a los veterinarios, pues aquéllos desarrollan *“métodos y técnicas de análisis de muestras biológicas de origen humano a partir del conocimiento de la fisiopatología humana”*, que no se corresponden directamente con los cometidos propios de los veterinarios, que les asigna la Ley 44/2003, sin que, por ello, haya de suscitarse cuestión

alguna sobre la capacidad y cualificación técnica que caracteriza a estos titulados profesionales.

La inexistencia de alguno de los dos supuestos en que ha considerado esta Sala que pueda concurrir una *“omisión reglamentaria”* lleva consigo, también, la ausencia de vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la CE, en la medida en que no existe término válido de comparación con el que establecer el vínculo relacional que justificara el tratamiento normativo igual que la parte recurrente reclama.

Como destaca la representación de la parte codemandada (CGCOF) el Anexo 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”* (BOE núm. 40, del 15 de febrero), los titulados en Veterinaria no adquieren una formación específica en análisis clínicos y laboratorio en el ámbito humano, sino que, como destaca el artículo 2 de esta Orden Ministerial, que dispone los objetivos que debe alcanzar la formación de los estudiantes de esta Carrera, están principalmente orientados a la sanidad animal, la producción ganadera y la seguridad alimentaria. Este tipo de objetivos no guardan relación con el perfil técnico del especialista en laboratorio clínico que regula el artículo 2 del Real Decreto 101/2025. Por otro lado, como, asimismo, señala la Abogada del Estado, el marco funcional previsto en el artículo 6.2 de la Ley 44/2003 se orienta a unos ámbitos de actuación que no comprenden el ejercicio de actividades profesionales en el sistema sanitario humano.

Por tanto, no es posible establecer un término válido de comparación con las titulaciones que se relacionan en el Real Decreto 183/2008 para el acceso a la especialidad reclamada, porque, aunque la profesión veterinaria viene calificada legalmente como profesión sanitaria, su ámbito de actuación no es propiamente el de la sanidad humana, sino animal. Y, en lo que respecta a otras titulaciones universitarias que no se califican en la Ley 44/2003 como sanitarias, pero que sí aparecen relacionadas en el Real Decreto de referencia



con la especialidad de “Laboratorio Clínico”, como son las de Biología o Química, es su adecuación técnica y la orientación de la actividad de estos profesionales, ajustada a las labores propias del perfil del especialista, lo que permite su habilitación para que puedan acceder a la formación técnica de la precitada especialidad.

En consecuencia, por las razones expuestas, debemos desestimar esta primera pretensión de la parte demandante.

2. La segunda pretensión recogida en la demanda, en la que se invoca la falta de motivación que justifique la exclusión de los profesionales veterinarios de la nueva especialidad, tampoco puede ser estimada por esta Sala.

La Jurisprudencia reiterada de esta Sala (por todas, la STS núm. 927/2020, de 6 de julio, recurso núm. 122/2019) sobre el control judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria y del deber de motivación, ha declarado:

“Señala la STS de 13 de noviembre de 2000 que ‘una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hacen explícitas las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria’. Lo que no impide tomar en consideración las particularidades que la motivación presenta en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, a las que alude la STS de 22 de junio de 2004, cuando señala que ‘el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquél caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, por lo que cabe desestimar que se haya acreditado que la norma reglamentaria impugnada carezca de motivación o de razón suficiente para su adopción, o que sean insuficientes los estudios previos, o los informes preceptivos evacuados, que constituyen, según tiene declarado esta Sala del Tribunal Supremo, cánones válidos para enjuiciar la conformidad a Derecho de las disposiciones generales”.

A la luz de esta Jurisprudencia, se impone ahora determinar si, en los antecedentes de elaboración del Real Decreto impugnado, se ha introducido una motivación suficiente para excluir a los profesionales veterinarios de la



relación de titulaciones universitarias aptas para acceder a la especialidad cuestionada.

A este respecto, la MAIN y también el Preámbulo del Real Decreto 101/2025 impugnado, aportan una justificación razonada a la creación de esta nueva especialidad en Ciencias de la Salud, pero la cuestión que plantea el CGVE no hace referencia a la creación de esta nueva especialidad, sino a que hayan quedado excluidos los profesionales veterinarios de la posibilidad de acceso a la formación de dicha especialidad.

A tal efecto, en el trámite de audiencia pública, el Consejo ahora recurrente presentó alegaciones al proyecto (folios 365 y 366 del expediente) e insistió, precisamente, en las razones técnicas que, a su entender, hacían merecedores a los titulados veterinarios para quedar incluidos en las pruebas de acceso a la nueva especialidad. Sostenían, al respecto, su carácter de profesión sanitaria (artículos 6.2 y 16 de la Ley 44/2003), los programas de formación de la Carrera Profesional y la prestación de servicios por parte de estos profesionales en Centros de Atención Especializada, desarrollando *“funciones y actividades complejas, en el marco de áreas asistenciales”*, lo que hace necesario que dispongan de conocimientos especializados en ámbitos específicos que sólo se pueden adquirir con una formación de postgrado. Igualmente, ponía de manifiesto que esa necesidad de especialización *“ya se ha reconocido en otros ámbitos legislativos, mediante la aprobación de normas que, en unos casos, concretan las funciones específicas de los veterinarios en los centros”* o establecen equivalencias retributivas entre veterinarios y facultativos especialistas en Ciencias de la Salud.

Por otra parte, junto con la demanda se ha aportado un informe pericial suscrito por la Doctora Doña Consuelo Serres Dalmau, que ha realizado un estudio comparativo de los planes de estudio, guías docentes y estructuras curriculares del grado de Veterinaria y de las carreras universitarias que habilitan para el acceso a la formación de la especialidad de *“laboratorio clínico”*, llegando a las siguientes conclusiones finales: (i) Que la negativa de



acceso de los titulados veterinarios a esta especialidad *“no responde a razones legales ni académicas, sino a una inercia histórica”* y, a su entender, constituye una pérdida objetiva de talento y capital técnico para el Sistema Nacional de Salud. Y (ii) la formación que ofrecen la Licenciatura y el Grado en Veterinaria *“cumplen con los requisitos exigibles para el acceso”* a la especialidad multidisciplinar objeto de controversia.

Frente a este desarrollo argumentativo, ciertamente la MAIN ha dado una respuesta escueta a la recurrente, destacando que no se ha aceptado la propuesta de incluir la profesión veterinaria en la relación de titulaciones para el acceso a la nueva especialidad porque ya quedó excluida en el apartado 5 del Anexo I del anterior Real Decreto 183/2008. Sin embargo, esta respuesta es suficiente porque el objetivo del Real Decreto 101/2025 no es, propiamente, el de crear una nueva especialidad en Ciencias de la Salud, distinta de las anteriormente existentes, sino el de fundir en la nueva especialidad las actividades de las dos destinadas a ser suprimidas, por lo que lo pretendido ha sido, fundamentalmente, una mejor gestión de los recursos humanos y materiales de los que se disponía, evitando duplicidades. Por ello, las razones que han justificado la inclusión de unas titulaciones y la omisión de la de Veterinaria para estas especialidades habrá que buscarlas, no en el Real Decreto 101/2025 ahora impugnado, sino las que en su momento sirvieron para incluir unas y omitir otras en el Real Decreto 183/2008, que es el que dispuso la creación de las especialidades originarias, que han dado lugar a la de *“Laboratorio Clínico”*.

Para justificar la creación de la nueva especialidad, surgida de dos anteriores que se fusionan, no era necesaria, por tanto, una motivación específica, más allá de la que, en su momento, justificó la inclusión de unas titulaciones y la omisión de otras, que no fue objeto de controversia en su momento.



En consecuencia, tampoco podemos acoger esta pretensión, que debe ser desestimada, lo que conlleva la desestimación, en su conjunto, del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

3. Por último, en lo que atañe a la queja de la Corporación recurrente respecto del resto de especialidades a que se refiere el recurso, las de *“Inmunología”, “Microbiología y Parasitología”* del apartado 5 del Anexo I del Real Decreto 183/2008, el contenido de este precepto no ha sufrido ninguna innovación en su texto, habiendo permanecido invariable desde el momento en que fue aprobada la norma inicialmente, por lo que las mismas razones que han servido para rechazar la anterior pretensión respecto de la especialidad de *“Laboratorio Clínico”* sirven, también, para desestimar el recurso respecto de estas especialidades. Además, en el momento de la aprobación de aquellas, no se tuvo en cuenta a los profesionales veterinarios para incluirlos entre las titulaciones universitarias que podían acceder a esas especialidades, sin que la parte demandante haya hecho ahora referencia a la concurrencia de circunstancias relevantes y decisivas, que pudieran justificar ahora la introducción de alguna modificación en aquella estructura formativa.

SÉPTIMO.- Costas.

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas a la parte demandante, el Consejo General de Colegios de la Profesión Veterinaria de España, por importe de 4000 euros por todos los conceptos, a favor, exclusivamente, de la Abogacía del Estado, toda vez que, a la codemandada, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, le hemos desestimado su pretensión de inadmisibilidad de la demanda por aplicación del artículo 28 de nuestra Ley Jurisdiccional.

FALLO

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

PRIMERO.- DESESTIMAR la causa de inadmisibilidad del recurso, alegada por la parte codemandada en el procedimiento, el Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.

SEGUNDO.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación del Consejo General de Colegios de la Profesión Veterinaria de España respecto de la Disposición Final Segunda del Real Decreto 101/2025, de 18 de febrero, *“por el que se establece el título de especialista en Laboratorio Clínico y se suprimen los títulos de especialista en Ciencias de la Salud en Análisis Clínicos y Bioquímica Clínica”*, que modificó el Apartado 5, Anexo I del 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 no especializada”*, que declaramos conforme a Derecho.

TERCERO.- En cuanto a las costas, procede estar a lo expresado en el Fundamento Jurídico Séptimo de esta Sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

