



Roj: SAN 3717/2016 - ECLI:ES:AN:2016:3717
Id Cendoj: 28079230062016100348
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 361/2013
Nº de Resolución: 372/2016
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA
Tipo de Resolución: Sentencia

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000361 /2013

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 03418/2013

Demandante: ASOCIACIÓN NACIONAL DE PSICÓLOGOS CLÍNICOS Y RESIDENTES (ANPIR)

Procurador: DON JAVIER DEL CAMPO MORENO

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE

Codemandado: UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI Y OTROS

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

SENTENCIA N^o:

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D^a. ANA ISABEL RESA GÓMEZ

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a tres de octubre de dos mil dieciséis.

Visto por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el presente recurso contencioso administrativo nº 361/2013, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don Javier del Campo Moreno, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes (**ANPIR**), contra la Orden ECD/1070/2013, de 12 de junio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales de Master en Psicología General Sanitaria que habilite para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario. Ha sido parte la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado y como partes codemandadas han comparecido: UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI, CENTRO DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIA SEK , UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO , UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID , UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA , UNIVERSITAT JAUME I DE CASTELLÓN , UNIVERSITAT DE VALENCIA ESTUDI GENERAL , UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI , UNIVERSIDAD DE MURCIA ,

UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS , UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID , COLEGIO GENERAL DE PSICÓLOGOS , UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALENCIA, SAN VICENTE MÁRTIR , UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS , UNIVERSIDAD DE ALMERÍA , FUNDACIO PER LA UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA , UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ , UNIVERSIDAD DE BARCELONA. **PROCURADORES:** ISABEL JULIA CORUJO, MARÍA DEL CARMEN ARMESTO TINOCO , MARÍA LYDIA LEIVA CAVERO , MIGUEL ALPERI MUÑOZ , JUAN CARLOS ESTEVEZ FERNANDEZ NOVOA , CRISTINA VELASCO ECHAVARRI , ANTONIO BARREIRO MEIRO BARBERO, JUAN CARLOS ESTEVEZ FERNANDEZ-NOVOA , ARGIMIRO VÁZQUEZ GUILLEN , IGNACIO AGUILAR FERNANDEZ , PABLO IGNACIO HORNEDO MUGUIRO , BEATRIZ DE MERA GONZÁLEZ , VÍCTOR ENRIQUE MARDOMINGO HERRERO , MARÍA SÁNCHEZ ROSILLO , MIGUEL ÁNGEL CASTILLO SÁNCHEZ , JOSÉ LUIS PINTO-MARABOTTO RUIZ , JACOBO GANDARILLAS MARTOS , JOSÉ LUIS PINTO-MARABOTTO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites previstos en la ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, dándose cumplimiento a este trámite dentro de plazo, mediante escrito en el que solicita se dicte sentencia por la que se determinen las siguientes declaraciones:

"*SUPLICO a la SALA, que tenga por presentado este escrito junto la copia de los documentos al mismo unido, admitiendo uno y otros, sí como por devuelto el expediente administrativo y por formulada en tiempo y forma DEMANDA DL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO contra la Orden ECD/1070/2013, de 12 de junio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales de Máster en Psicología General Sanitaria que habilite para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario, y estimándolo pertinente acuerde proseguir el procedimiento por los trámites que le son de aplicación, hasta dictar en su día Sentencia por la que se determinen las siguientes declaraciones;*

1º.- *Dentro del apartado B (Competencias), del Anexo» números 14, 15 y 16, la eliminación de los términos " y enfermedad" y "para el abordaje de los trastornos del comportamiento", dejando el texto de la siguiente manera:*

" 14. *Conocer en profundidad los factores psicosociales asociados a los problemas de salud y enfermedad".*

"15. *Conocer en profundidad los factores biológicos y psicosociales asociados a los problemas de salud y enfermedad especialmente los relacionados con la salud mental. "*

"16. *Conocer en profundidad los distintos modelos de evaluación e intervención en el campo de la Psicología General Sanitaria, así como las técnicas y procedimientos que de ellos se derivan para el abordaje de los trastornos del comportamiento y los factores psicológicos asociados con los problemas de salud. "*

2º.- *También, dentro del apartado 13 (Competencias), del Anexo, números 17 y 18, añadir la expresión "excluidos los trastornos y enfermedades mentales":*

"17. *Planificar, realizar y, en su caso, supervisar el proceso de evaluación psicológica del comportamiento humano y de los factores psicológicos asociados con los problemas de salud para establecer la evaluación de los mismos, excluidos los trastornos y enfermedades mentales. "*

"18. *Diseñar, desarrollar y en su caso supervisar y evaluar planes y programas de intervención psicológica, en función de la evaluación psicológica y de las variables individuales y sociales concurrentes en cada caso, excluidos los trastornos y enfermedades mentales. "*

3º.- *Igualmente, dentro de) apartado 13 (Competencias), del Anexo de la Orden impugnada, números 3 y 11, eliminar lo siguiente: en el punto 3, el término "pacientes" y sustituirlo por el de "personas" a que se refiere la Disposición adicional séptima, apartado 1, de la Ley 33/2011 , general de salud pública, y además eliminar la expresión "comunicación del diagnóstico", y añadir "excluidos los trastornos y enfermedades mentales"; y en el punto 11, eliminar la expresión "de los pacientes", quedando todo ello así:*

"3. *Mostrar habilidades de comunicación interpersonal y de manejo de las emociones adecuadas para una interacción efectiva con las personas les pacientes, familiares y cuidadores en los procesos de identificación del problema, evaluación, comunicación-del diagnóstico e intervención y seguimiento psicológicos, excluidos los trastornos y enfermedades mentales. "*

"11, Conocimiento de las obligaciones y responsabilidades del personal sanitario relativas a la confidencialidad de la información y de la protección de datos personales de los pacientes. "

4º.- Dentro del apartado D), "Planificación de las enseñanzas", del Anexo de la Orden impugnada, debe suprimirse lo siguiente:

a).- En el epígrafe "Materias", subepígrafe "Módulo Específico", debe suprimirse el término "y diagnóstico", quedando así:

"- Módulo Específico:

1. Evaluación y diagnóstico en Psicología de la Salud.

2. Intervención en Psicología de lo Salud.

3. Entrenamiento en habilidades básicas de Psicólogo General Sanitario. "

b).- En el epígrafe "Prácticas externas", punto 3, relativo a la "Organización, gestión interna y control de calidad", debe suprimirse "Protocolos básicos, actualizados, de aplicación diagnóstica y terapéutica", quedando así:

"3 Organización, gestión interna y control de calidad:

.Normas, escritas y conocidas, sobre la urbanización interna y, en especial, sobre la coordinación de los diferentes centros o servicios sanitarios, si los hubiere.

.Programación anual por objetivos. Memoria anual! de actividades.

.Protocolos básicos, actualizados, de aplicación diagnóstica y terapéutica

Reuniones periódicas:

.Sesiones clínicas periódicas (mínimo 1/mes) "

c).- En el epígrafe "Prácticas externas", punto 4, relativo a "Indicadores de actividad", debe suprimirse, dentro de los "Recursos humanos", la mención a que existan dos psicólogos con título de especialista en Psicología Clínica, y dentro de "Programas", la alusión a "Programas específicos: adicciones, terapia de pareja, atención a los trastornos de comportamiento del anciano, atención a los trastornos de comportamiento niño y joven, apoyo psicológico a pacientes con patologías crónicas", quedando así;

"4. Indicadores de actividad:

Recursos humanos: mínimo dos psicólogos con título de Master en Psicología General Sanitaria, de especialista en Psicología Clínica o transitoriamente psicólogos registrados para realizar actividades sanitarias de acuerdo con lo señalado en el apartado 2 de la Disposición Adicional 6.a de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social ,

.Programas / actividades regladas asistenciales en c; marco de /os programas de actuación establecidos en el Centro. Se podrán considerar algunos de ion siguientes:

Programa de evaluación psicológica.

Programas de intervención psicológica.

Programas específicos: adicciones, terapia de pareja, atención a los trastornos de comportamiento del anciano, atención a los trastornos de comportamiento niño y joven,-apoyo psicológico a pacientes-con patologías crónicas. "

5º.- Dentro del apartado D), "Planificación de las enseñanzas", del Anexo de la Orden impugnada, apartado de "Prácticas externas", parte introductoria, primer párrafo, debe matizarse que los centros o servicios sanitarios donde haga sus prácticas el Psicólogo General Sanitario no deben ser aquellos en los que se hagan efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud que corresponda realizar a los psicólogos, quedando así:

"Prácticas externas:

Los centros o servicios sanitarios en los que se pueda desarrollar las prácticas externas del Máster deberán estar autorizados y registrados como Centros Sanitarios en los correspondientes Registros de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la correspondiente comunidad autónoma, y **ser distinta a**

aquellos en los que se hagan efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud que corresponda realizar a los psicólogos.

Asimismo, para impartir las prácticas externas las Universidades responsables del Máster, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias, deberán tener suscrito el correspondiente convenio con los centros o servicios sanitarios referidos en el párrafo anterior o conjunto de varios de éstos. El citado convenio no será necesario en el supuesto de que el centro o servicio sanitario se encuentre adscrito a la Universidad que imparta el Máster. "

SEGUNDO.- Tanto la Abogacía del Estado como las defensas de las entidades codemandadas contestaron a la demanda, suplicando se dictase sentencia confirmatoria de la resolución impugnada por considerarla ajustada al ordenamiento jurídico.

TERCERO.- No habiéndose recibido el proceso a prueba se dio traslado a las partes para que presentaran escritos de conclusiones y una vez aportados quedaron los autos pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- En este estado se señala para votación y fallo el día 7 de septiembre de 2016, teniendo lugar así.

QUINTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso administrativo se interpone por la Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes (**ANPIR**) contra la Orden ECD/1070/2013, de 12 de junio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales de Master en Psicología General Sanitaria que habilite para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario, publicada en el B.O.E. de fecha 14 de junio de 2013.

Para poder concretar el objeto de la regulación de la citada Orden Ministerial acudimos al preámbulo de dicha Orden donde se expone:

"La disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece que el Ministerio de Educación y Ciencia, actual Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, precisará los contenidos de su anexo I a los que habrán de ajustarse las solicitudes presentadas por las universidades para la obtención de la verificación de los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales de Grado o de Máster, prevista en su artículo 24, que habiliten para el ejercicio de profesiones reguladas.

La disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, conforma la profesión de Psicólogo General Sanitario como profesión regulada, cuyo ejercicio requiere estar en posesión del correspondiente título oficial de Máster, obtenido, en este caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.4 del referido Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, conforme a las condiciones establecidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 4 de junio de 2013.

Dicho Acuerdo, en su apartado cuarto, en relación con la disposición adicional novena citada en el párrafo primero, encomienda al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el establecimiento de los requisitos respecto a objetivos del título y planificación de las enseñanzas. Por lo tanto, a la vista de las disposiciones citadas, resulta procedente establecer los requisitos a los que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Máster en Psicología General Sanitaria que habiliten para el ejercicio de la profesión sanitaria titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario, que presenten las universidades para su verificación por el Consejo de Universidades".

Y en el artículo 1 de la Orden ministerial impugnada, al especificar su objeto de regulación, dispone que se regulan los requisitos de los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Máster en Psicología General Sanitaria que habiliten para el ejercicio de la profesión sanitaria titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario.

SEGUNDO.- En la demanda presentada se solicita por la Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes (**ANPIR**) la modificación de algunos de los aspectos regulados en la Orden Ministerial impugnada en cuanto que considera que en la regulación del Plan de Formación del Psicólogo General Sanitario se

han incluido aspectos formativos -como los relacionados con el trastorno y las patologías mentales- que corresponden al Psicólogo Clínico a quien exclusivamente le compete el diagnóstico y la aplicación terapéutica en el campo psicológico.

En este sentido, la recurrente apoya su tesis esencial acudiendo a la regulación recogida en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, por la que se crea y regula el título oficial de Especialista en Psicología Clínica, y concretamente acude a lo dispuesto en su Disposición Adicional Tercera en la que se refiere que corresponde a dichos titulados la realización de diagnósticos, evaluaciones y tratamientos de carácter psicológico de la patología mental, sin perjuicio de las competencias que corresponden al médico o al especialista en psiquiatría cuando dicha patología exija la prescripción de fármacos o cuando de la misma se deriven procesos biológicos que requieran intervención de los citados profesionales. Asimismo, destaca la referencia U.70 del Anexo II del Real Decreto 1277/2003 que establece las bases sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, modificado posteriormente por la Orden SCO/1741/2006, de 29 de mayo, que define la Unidad de Psicología Clínica como aquella en la que un Psicólogo especialista en Psicología Clínica es "...responsable de realizar el diagnóstico, evaluación, tratamiento y rehabilitación de los trastornos mentales, emocionales, relacionales y del comportamiento".

De igual modo, la recurrente acude a la regulación de la Orden SAS/1620/2009, de 2 de julio, por la que se aprueba y publica el programa formativo de la especialidad de Psicología Clínica. En este sentido destaca el apartado tercero de dicha Orden que bajo la rúbrica "Definición de la especialidad y campo de acción" determina que la Psicología Clínica es una especialidad sanitaria de la Psicología que se ocupa de los procesos y fenómenos psicológicos y relacionales implicados en los procesos de salud-enfermedad de los seres humanos. Y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de dicha Orden, donde se regula el "perfil profesional" y las "competencias profesionales" de la Psicología Clínica, sostiene que entre sus competencias se encuentra la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico y tratamiento para identificar y diagnosticar los trastornos y enfermedades mentales y diseñar y aplicar programas de intervención y de tratamiento específicos de carácter psicológico, sin perjuicio de las competencias que corresponden al médico o al especialista en psiquiatría.

De todo ello concluye que, únicamente el Psicólogo Sanitario Clínico es el que está capacitado para desempeñar la actividad clínica y por ello el contenido del plan de formación del Psicólogo General Sanitario no puede incidir en las materias que son propias de la capacitación profesional del Psicólogo Sanitario Clínico, so pena de dar lugar a una confusión entre ambas titulaciones. Es decir, la recurrente insiste en que la formación sanitaria generalista del Psicólogo General Sanitario ha de diferenciarse con claridad de la formación sanitaria especializada del Psicólogo Clínico y en la Orden Ministerial impugnada se produce esa confusión en algunos de los aspectos regulados y, en consecuencia, pretende la supresión de la regulación recogida en la Orden impugnada en la que se produzca esa confusión en relación con la atención de los trastornos mentales que insiste en que es propio de la formación de los Psicólogos Sanitarios Clínicos que es el único profesional sanitario especialista del ámbito de la psicología.

TERCERO.- El Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda afirma que no se ajusta al ordenamiento jurídico vigente la consideración que realiza la Asociación recurrente de que existen actividades propias y exclusivas de los Psicólogos Clínicos que no pueden ser desarrolladas por otros profesionales de la Psicología. Así se deduce de la regulación contenida en la Ley 33/2011, General de la Salud Pública, cuya Disposición Adicional Séptima crea el título de Psicólogo General Sanitario y dispone:

"De conformidad con lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, corresponde al Psicólogo General Sanitario la realización de investigaciones, evaluaciones e intervenciones psicológicas sobre aquellos aspectos del comportamiento y la actividad de las personas que influyen en la promoción y mejora del estado general de la salud, siempre que dichas actividades no requieran una atención especializada por parte de otros profesionales sanitarios".

El Abogado del Estado destaca que la diferencia entre ambas titulaciones consiste fundamentalmente en que solo el Psicólogo Clínico puede prestar sus servicios en el Sistema Nacional de Salud.

De igual modo se manifiestan las universidades que han comparecido como entidades codemandadas que básicamente concluyen que la adquisición de competencias a través de la formación no implica la atribución de funciones.

CUARTO.- Centrado el objeto de debate se trata de determinar si vulnera o no el ordenamiento jurídico la Orden 1070/2013, de 12 de junio, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establecen

los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales de Máster en Psicología General Sanitaria que habilite para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario.

Como ya se ha expuesto, la Asociación recurrente, Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes, sostiene que la citada Orden Ministerial establece en el programa formativo de los Psicólogos Generales Sanitarios conocimientos que corresponden de forma exclusiva a los Psicólogos especialistas en Psicología Sanitaria Clínica. Y ello puede dar lugar a confusión en el ejercicio de ambas profesiones. Y en ese sentido la recurrente cuestiona concretamente que en la Orden ministerial impugnada se aluda a la enfermedad mental y al trastorno del comportamiento; a las evaluaciones e intervenciones psicológicas; al diagnóstico, intervención clínica y tratamientos psicológicos. Y considera que deben suprimirse esas expresiones por entender que ello es competencia exclusiva del Psicólogo especialista en Psicología Clínica.

Esta Sala anticipa el fallo desestimatorio del presente recurso contencioso administrativo. Y aunque posteriormente se irán desarrollando las razones que han llevado a esta Sala a esa decisión ya se pone de manifiesto que la tesis de la recurrente parte de dos afirmaciones que no tienen apoyo normativo:

a) Primera, que la Orden ministerial que ahora se impugna regula exclusivamente - como no podía ser de otro modo al ser una Orden del Ministerio de Educación- los contenidos que debe reunir la formación que tiene que adquirir quien pretenda obtener el Máster en Psicología General Sanitaria que habilita para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario. Formación y conocimientos que supone adquirir habilidades profesionales que, posteriormente, para su ejercicio deberán someterse al cumplimiento de otros requisitos exigidos por la normativa que regula específicamente el ejercicio profesional de la Psicología Sanitaria.

b) Segunda, que los Psicólogos Especialistas en Psicología Clínica no son los únicos que están habilitados profesionalmente para realizar diagnósticos, evaluaciones y tratamientos de la salud de las personas afectadas por trastornos cuyo examen corresponde al psicólogo y no a otras ramas de la salud como pueden ser los médicos especialistas en psiquiatría.

Como no podía ser de otro modo la profesión del Psicólogo General Sanitario se estableció y se reguló por Ley. Concretamente, por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública, en cuya disposición adicional séptima se regula la psicología en el ámbito sanitario. Y en ella se dispone que:

"1. Tendrá la consideración de profesión sanitaria titulada y regulada con la denominación de Psicólogo General Sanitario de nivel licenciado/graduado, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, los licenciados/graduados en Psicología cuando desarrollen su actividad profesional por cuenta propia o ajena en el sector sanitario, siempre que, además del mencionado título universitario ostenten el título oficial de Máster en Psicología General Sanitaria, cuyos planes de estudio se ajustarán, cualquiera que sea la universidad que los imparta, a las condiciones generales que establezca el Gobierno al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

De conformidad con lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, corresponde al Psicólogo General Sanitario, la realización de investigaciones, evaluaciones e intervenciones psicológicas sobre aquellos aspectos del comportamiento y la actividad de las personas que influyen en la promoción y mejora del estado general de su salud, siempre que dichas actividades no requieran una atención especializada por parte de otros profesionales sanitarios".

Regulación ésta en la que se especifica claramente la necesidad de disponer del Máster y que entre las habilidades profesionales del Psicólogo Sanitario General se encuentra la de atender patologías que afectan a la salud de las personas desde un ámbito psicológico. Por tanto, no puede aceptarse la afirmación de la Asociación recurrente cuando sostiene que en los programas formativos del Psicólogo Sanitario General no pueden incluirse conocimientos para adquirir habilidades profesionales relacionadas con la salud, patologías mentales y pacientes puesto que es erróneo entender que corresponden de forma exclusiva a los Psicólogos especialistas en Psicología Clínica. Ya el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 25 de octubre de 2011 expuso que:

"Es principio transversal de la Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias, el que -todos los profesionales sanitarios tienen como función general la tendente a la conservación, mantenimiento y restablecimiento de la salud de las personas atendidas por ellos, para lo que la propia ley acomete la definición de las funciones de cada una de dichas profesiones "sin perjuicio de las funciones que, de acuerdo con su titulación y competencia específica corresponda desarrollar a cada profesional sanitario, ni de las que puedan

desarrollar otros profesionales". Esto por cuanto, la salud de las personas, como "estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades", según habitual definición deducida del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, es un concepto susceptible de observación, análisis y tratamiento por cada una de las profesiones sanitarias conforme las funciones específicas que a cada una de estas corresponde, lo que si bien no habilita para que alguna de éstas acometa servicios ajenos a su competencia profesional en las distintas fases de la protección de la salud, tampoco obliga que la adquisición de las competencias queden compartimentadas a las estrictas funciones específicas legalmente encomendadas, las que no serían eficazmente ejercitadas mediante la desintegración del proceso asistencial entre cada uno de sus distintos profesionales, al punto que es derivada de la asistencia sanitaria integral, conforme determina el artículo 9 de la citada Ley 44/2003, la evitación del fraccionamiento y la simple superposición entre procesos asistenciales atendidos por distintos titulados o especialistas".

Y teniendo apoyo en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública, la Orden Ministerial ahora impugnada ha dispuesto expresamente en su Anexo apartado B que los estudiantes deben adquirir conocimientos y las competencias necesarias para la realización de investigaciones, evaluaciones e intervenciones psicológicas sobre aquellos aspectos del comportamiento y la actividad de las personas que influyen en la promoción y mejora de su estado general de salud, siempre que dichas actividades no requieran una atención especializada por parte de otros profesionales sanitarios.

Se insiste en la idea de que en la Orden ministerial impugnada se regula únicamente la adquisición de conocimientos y de formación para poder posteriormente, en su caso, ejercer la profesión de Psicólogo Sanitario General. Se regula la capacitación necesaria para el ejercicio de la profesión de Psicólogo Sanitario General estableciendo los requisitos respecto a objetivos del título y planificación de las enseñanzas. Conocimientos que en ningún caso puede equipararse, como así realiza la recurrente, con atribuciones profesionales.

Distinción esta que también se recalcó por el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 10 de octubre de 2002 en el recurso contencioso administrativo nº 49/1999, en el que el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, así como algunas asociaciones de psiquiatría, impugnaron el Real Decreto que creaba y regulaba el título de Psicólogo especialista en Psicología Clínica aludiendo los recurrentes, en ese caso, invasión de competencias con los médicos especialistas en psiquiatría y expuso que:

"TERCERO.- La alegación de la parte actora, sobre que la norma impugnada vulnera las normas sobre delimitación de las competencias entre los Médicos Especialistas en Psiquiatría y los Psicólogos, es procedente rechazarla, pues no es solo, como alega, entre otros, el Abogado del Estado, que no existan normas concretas que delimiten las competencias entre unos y otros profesionales, sino que, como esta Sala ha tenido ocasión de declarar, al resolver los recursos contencioso administrativos 43/99, 48/99 y 154/99, que el Real Decreto 2490/98, no trata de delimitar las competencias de los Psicólogos, sino que estrictamente tiene por objeto, según de su letra se advierte, el crear el Título de Psicólogo Especialista de Psicología Clínica, y regular las condiciones para su obtención, a fin de que el que tenga tal Título pueda ocupar el puesto de trabajo para el que tal Título es exigido, sin regular por tanto ni las competencias de los Psicólogos Especialistas en Psicología Clínica, ni las de los Psicólogos ni las de los Médicos Psiquiatras".

Igualmente, en la sentencia dictada en fecha 25 de octubre de 2011 el Tribunal Supremo al analizar la Orden que establecía los requisitos para la verificación de los títulos universitarios que habilitan para la profesión de Fisioterapia expuso que:

"...D) Aun admitiendo la indudable relación que existe entre el título académico y el ejercicio de una determinada profesión, no impide reconocer la independencia que debe presidir la regulación de uno y otro, como se deduce del artículo 149.1.30ª de la Constitución, que establece la competencia del Estado para «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Esta competencia del Estado va dirigida, no a regular una profesión, sino a proporcionar la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales (sentencia de 5 noviembre 1998, recurso 519/1995).

E) No afecta a las disposiciones mediante las que no se establecen requisitos o limitaciones que alteren o afecten de modo sustancial o general al ejercicio de la profesión (sentencia de 21 septiembre 1999, recurso 346/1996).

Como en lo que específicamente se refiere a la relación existente entre la titulación académica tendente a procurar una determinada capacitación y la regulación de la profesión titulada, nuestra reciente Sentencia de 23 de febrero de 2011, recurso 143/2009, con cita de la de 26 de enero de 2011, recurso 182/2009,

reitera que del mero hecho de que los planes de estudio recojan las condiciones que habiliten para el ejercicio de una profesión, no se deduce que se regule el ejercicio profesional de la misma, ni que trate de regular el ejercicio de una profesión".

Por lo tanto, no es correcto el planteamiento del presente recurso por la Asociación recurrente toda vez que no hay ninguna norma que regule que sea exclusivo de los Psicólogos especialistas en Psicología Clínica la adquisición de conocimientos de forma exclusiva para atender a estados de salud y de enfermedades de los pacientes. Al contrario, existe una regulación propia de ambas ramas de la Psicología Sanitaria que permite reconocer que es válida la regulación examinada cuando establece que los conocimientos que deben adquirir con el Máster en Psicología Sanitaria General van dirigidos a procurar la salud de las personas lo que conlleva la posibilidad de realizar diagnósticos y evaluaciones en los supuestos de enfermedad. Así en la Ley 33/2011, General de la Salud Pública, en la disposición adicional séptima que crea el Título de Psicólogo General Sanitario dispuso que: "... De conformidad con lo previsto en el artículo 6.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, corresponde al Psicólogo General Sanitario, la realización de investigaciones, evaluaciones e intervenciones psicológicas sobre aquellos aspectos del comportamiento y la actividad de las personas que influyen en la promoción y mejora del estado general de su salud, siempre que dichas actividades no requieran una atención especializada por parte de otros profesionales sanitarios". Regulación que coincide con la establecida en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula el título oficial de Psicólogo especialista en Psicología Clínica en cuya disposición adicional tercera se le otorga la facultad de realizar "diagnósticos, evaluaciones y tratamientos de carácter psicológico, sin perjuicio de las competencias que corresponden al médico o al especialista en psiquiatría, cuando la patología mental atendida exija la prescripción de fármacos o cuando de dicha patología se deriven procesos biológicos que requieran la intervención de los citados profesionales".

Del examen de la normativa hasta ahora expuesta no se aprecia la exclusividad que pretende la Asociación recurrente que se reconozca a los Psicólogos especialistas en Psicología Clínica. La diferencia entre ambas profesiones no afecta ni a la adquisición de conocimientos ni a su formación sino al lugar donde unos y otros van a poder desarrollar sus competencias y conocimientos adquiridos. Únicamente hay diferencias en los ámbitos de actuación profesional. Así la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de la Salud Pública, en la disposición adicional séptima, cuando regula la psicología en el ámbito sanitario, declara en su apartado cuarto que:

"Los psicólogos que desarrollen su actividad en centros, establecimientos y servicios del Sistema Nacional de Salud o concertado con él, para hacer efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes del mismo que correspondan a dichos profesionales, deberán estar en posesión del título oficial de Psicólogo especialista en Psicología Clínica al que se refiere el apartado 3 del 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 desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada".

QUINTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJCA de 13 de julio de 1998, en la redacción dada por la reforma operada por la Ley 37/2011 de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, al haberse desestimado el recurso contencioso administrativo **debemos condenar a la Asociación recurrente al pago de las costas procesales causadas en esta instancia.**

FALLAMOS

Debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo nº 361/2013, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Don Javier del Campo Moreno, en nombre y en representación de la Asociación Nacional de Psicólogos Clínicos y Residentes (**ANPIR**), contra la Orden ECD/1070/2013, de 12 de junio, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales de Máster en Psicología General Sanitaria que habilite para el ejercicio de la profesión titulada y regulada de Psicólogo General Sanitario y, en consecuencia, se confirma por ser ajustada a derecho.

Se imponen a la Asociación recurrente las costas procesales causadas en esta instancia.

Así por ésta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que la presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Y así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACIÓN .- Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su notificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 07/10/2016 doy fe.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ