

Id Cendoj: 28079230052009100730  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 5  
Nº de Recurso: 856/2008  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: JOSE LUIS GIL IBAÑEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

Madrid, a dos de diciembre de dos mil nueve.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-

administrativo número **856/2008**, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, representado por el

Procurador de los Tribunales D. Alejandro González Salinas y asistido por el Letrado D. Pedro González Salinas, contra la

Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, por la que se establecen los requisitos para la

verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, habiendo sido

parte en autos la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado; cuantía indeterminada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Por Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta.

Disconforme con dicha Orden, en cuanto a distintos números del apartado 3 del anexo, el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos acude a la vía jurisdiccional.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando una sentencia por la que "1. Se declare la nulidad, anule o revoque y deje sin efecto la Orden impugnada y, en concreto, los apartados 6 y 11 del apartado 3 de la misma, que se refiere a los objetivos y las competencias que los estudiantes deben adquirir y se arbitren las medidas que fueren necesarias para restablecer la situación jurídica perturbada. 2. Y se arbitren las medidas que fueren necesarias para restablecer la situación jurídica perturbada".

Dado traslado al Abogado del Estado para que contestara la demanda, así lo hizo en un escrito en el que, tras consignar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando una sentencia "por la que se desestime el presente recurso".

No habiéndose recibido el recurso a prueba, se concedió a las partes, sucesivamente, el plazo de diez días para que presentaran escrito de conclusiones, lo que efectuaron ratificándose en sus respectivas

pretensiones.

Concluido el procedimiento, se señaló para votación y fallo el día 1 de diciembre de 2009, en que así tuvo lugar.

VISTOS los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE LUIS GIL IBÁÑEZ, Presidente de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta.

La pretensión del Consejo General recurrente consiste en que se anulen los números 6 y 11 del apartado 3 del Anexo de dicha Orden, en cuanto recogen como "Objetivos. Competencias que los estudiantes deben adquirir" el de "6. Valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia según las normas y con los instrumentos de validación reconocidos internacionalmente", y el de "11. Proporcionar una atención fisioterapia eficaz, otorgando una asistencia integral a los pacientes", aunque a lo largo de la demanda también se invoca la nulidad del número 16, relativo a "llevar cabo las intervenciones fisioterapéuticas basándose en la atención integral de la salud que supone la cooperación multiprofesional, la integración de los procesos y la continuidad asistencial". Esencialmente, las pretensiones anulatorias se basan, por un lado, en la infracción de normas superiores, como el *Real Decreto 1.393/2007, de 29 de octubre*, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en relación con la *Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias*; por otro lado, en la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad constitucionalmente consagrado; y, finalmente, en haberse incurrido en desviación de poder.

Frente a ello, la Abogada del Estado destaca que la finalidad de la Orden impugnada no es la de determinar las funciones o los cometidos propios de ninguna profesión, que constituye un concepto más amplio, sosteniendo que la parte demandante ha incurrido en una interpretación incorrecta de los números impugnados del apartado 3 del anexo de la Orden, rechazando que se haya producido alguna de las infracciones denunciadas.

SEGUNDO.- Vistos los términos en los que el proceso ha quedado planteado, antes de examinar el fondo de las cuestiones suscitadas han de realizarse dos precisiones.

En primer lugar, aunque en el cuerpo de la demanda se alude a los números 6, 11 y 16 del apartado 3 del anexo, antes transcritos, sobre los objetivos de los estudios conducentes a la obtención del título de fisioterapeuta, en el suplico se postula la anulación de los números 6 y 11, no del 16, del referido apartado 3, si bien cabe apreciar que el contenido de ese número 16 tiene una indudable relación con el del número 11, pues ambos se refieren a la "asistencia integral", bien de la salud -número 16-, bien de los pacientes -número 11-.

En segundo lugar, la lectura de la demanda permite apreciar que el problema radica en que, como resumidamente se dice en las conclusiones, la parte actora considera contrario al ordenamiento jurídico, ya sea por infringir normas de superior jerarquía - primera pretensión anulatoria-, por vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad -segunda pretensión anulatoria- o por haberse incurrido en desviación de poder -tercera pretensión anulatoria-, que se disponga que los estudiantes de fisioterapia han de obtener las competencias necesarias para el ejercicio de una parcela de la profesión, "la de diagnosticar enfermedades", que es exclusiva de los médicos y de los odontólogos.

Nótese por tanto que, como también se advierte en la contestación de la Abogada del Estado, la discrepancia del Consejo General recurrente tiene su punto de partida en que la función de diagnóstico médico constituye una de las competencias que han de adquirir los estudiantes de fisioterapia, resultando que, como se expone en la demanda, "la competencia y capacidad para conocer y diagnosticar si un paciente está enfermo y qué enfermedad tiene sólo corresponde a los Médicos", sin que "a ningún otro profesional sanitario (salvo a los Odontólogos)" se otorgue "aquella capacidad de diagnóstico y tratamiento terapéutico".

TERCERO.- La *Ley 44/2003, de 21 de noviembre*, de ordenación de las profesiones sanitarias,

contiene los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas. En lo que ahora interesa, cabe destacar que el *artículo 2, bajo la rúbrica de "profesiones sanitarias tituladas", contempla una estructura en dos grupos: "de nivel de Licenciado", en el que figuran los Licenciados en "Medicina", y el "de nivel de Diplomado", en el que están los Diplomados en "Fisioterapia".*

El *artículo 6 de la citada Ley*, hace una delimitación de las actuaciones de los Licenciados sanitarios, a quienes incumbe, en general, "dentro del ámbito de actuación para el que les faculta su correspondiente título, la prestación personal directa que sea necesaria en las diferentes fases del proceso de atención integral de salud y, en su caso, la dirección y evaluación del desarrollo global de dicho proceso, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en el mismo" (apartado 1), precisando que, específicamente, "corresponde a los Licenciados en Medicina la indicación y realización de las actividades dirigidas a la promoción y mantenimiento de la salud, a la prevención de las enfermedades y al diagnóstico, tratamiento, terapéutica y rehabilitación de los pacientes, así como al enjuiciamiento y pronóstico de los procesos objeto de atención" [apartado 2, letra a)].

El *artículo 7 de la misma Ley*, sigue un esquema similar para definir las atribuciones de los Diplomados sanitarios, así, les reconoce, en general, "dentro del ámbito de actuación para que les faculta su correspondiente título, la prestación personal de los cuidados o los servicios propios de su competencia profesional en las distintas fases del proceso de atención de salud, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en tal proceso" (apartado 1), concretando que "corresponde a los Diplomados universitarios en Fisioterapia la prestación de los cuidados propios de su disciplina, a través de tratamientos con medios y agentes físicos, dirigidos a la recuperación y rehabilitación de personas con disfunciones o discapacidades somáticas, así como a la prevención de las mismas" [apartado 2, letra b)].

Por consiguiente, cabe extraer una primera conclusión: que son los Médicos, en lo que ahora interesa, quienes tienen reconocida la función de "diagnóstico de las enfermedades".

CUARTO.- Ahora bien, entiende la Sección que no ha de confundirse esa función de "diagnóstico de las enfermedades" con la "valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia", que, conforme al anexo de la Orden impugnada, es la competencia que ha de adquirirse en esta última titulación sanitaria.

En efecto, de entrada ha de subrayarse que el término "diagnóstico" no está reservado al ámbito médico, aunque sea en el mismo donde encuentra una de sus más importantes aplicaciones. Proviene del griego, y etimológicamente significa "conocer a través de" ("dí-": a través de, por; y "-gignoskein": conocer), tratándose de una palabra que presenta varias acepciones, como lo acredita el Diccionario de Lengua Española de la Real Academia, pues, si bien las tres acepciones que se recogen de "diagnóstico" entran en el campo de la Medicina ("1.ª adj. Med. Perteneciente o relativo a la diagnosis; 2.ª m. Med. Arte o acto de conocer la naturaleza de una enfermedad mediante la observación de sus síntomas y signos; y 3.ª m. Med. Calificación que da el médico a la enfermedad según los signos que advierte"), si se acude a la definición de "diagnosticar", además de la acepción "Determinar el carácter de una enfermedad mediante el examen de sus signos" (2.ª), también del ámbito médico, existe la de "Recoger y analizar datos para evaluar problemas de diversa naturaleza" (1.ª), sin delimitación del campo de aplicación. Por consiguiente, no hay que descartar que el diagnóstico se utilice fuera de la medicina para identificar la naturaleza o la esencia de una situación o de un problema y de la causa posible o probable del mismo; es más, esta acepción más amplia se detecta en entornos muy diversos, como el económico o el mecánico, por poner dos ejemplos.

Además, hay que tener en cuenta que los Estatutos Generales del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas, aprobados por el *Real Decreto 1.001/2002, de 27 de septiembre*, tras indicar que "la Fisioterapia es la ciencia y el arte del tratamiento físico; es decir, el conjunto de métodos, actuaciones y técnicas que, mediante la aplicación de medios físicos, curan y previenen las enfermedades, promueven la salud, recuperan, habilitan, rehabilitan y readaptan a las personas afectadas de disfunciones psicofísicas o a las que se desea mantener en un nivel adecuado de salud" (*artículo 1, apartado 1*), añaden que "el ejercicio de la Fisioterapia incluye, además, la ejecución por el fisioterapeuta, por sí mismo o dentro del equipo multidisciplinario, de pruebas eléctricas y manuales destinadas a determinar el grado de afectación de la inervación y la fuerza muscular, pruebas para determinar las capacidades funcionales, la amplitud del movimiento articular y medidas de la capacidad vital, todas ellas enfocadas a la determinación de la valoración y del diagnóstico fisioterápico, como paso previo a cualquier acto fisioterapéutico, así como la utilización de ayudas diagnósticas para el control de la evolución de los usuarios" (*artículo 1, apartado 2*), revelando la existencia de un "diagnóstico fisioterápico" con un marco bien definido.

En este contexto, según se deduce del expediente administrativo, frente a las manifestaciones que a este respecto hace la parte actora, resulta que el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas postuló la

sustitución de la expresión "valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia", por considerar que "no sólo lleva a confusión sobre el proceso, sino además sobre el resultado" (folio 7 del expediente administrativo). Sin embargo, se rechazó cambiar la redacción que, a la postre, resultaría aprobada, pues, según el informe de la Comisión Técnica Delegada de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, esa redacción final "vincula el diagnóstico con los cuidados de fisioterapia a los que expresamente se refiere el artículo 7.2.b) de la LOPS [Ley 44/2003, citada], evitando con ello que la palabra diagnóstico tenga connotaciones médicas" (folio 61 del mismo expediente).

Conjugando lo que se lleva expuesto, hay que entender que, cuando el anexo de la Orden fija como objetivo el adquirir competencias para la "valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia", no está incluyendo el diagnóstico médico, ni, por tanto, posibilitando la adquisición por los estudiantes de fisioterapia de competencias expresamente reservadas a otros profesionales sanitarios. Sin que sobre recordar que, como ha declarado esta Sección en las Sentencias de 16 de septiembre -recurso número 713/2008- y de 11 de noviembre -recurso número 516/2009- de 2009, "en las distintas profesionales sanitarias convergen una serie de funciones semejantes y muchas veces idénticas, de las que no es posible sustraer todas o algunas de ellas sin riesgo a dejar sin contenido alguna de estas profesiones y, paralelamente, las materias objeto de estudio para obtener las titulaciones han de coincidir plenamente algunas y otras parcialmente al ser contemplada la disciplina bajo otro punto de vista científico o práctico".

Por lo demás, las anteriores razones conducen a que tampoco se considere que invada la función de diagnóstico reservada a los médicos la adquisición de competencias en los estudios de fisioterapia tendentes a "proporcionar una atención de fisioterapia eficaz, otorgando una asistencia integral a los pacientes" (número 11 del apartado 3 del anexo), ni a "llevar a cabo las intervenciones fisioterapéuticas basándose en la atención integral de la salud" en los términos previstos (número 16 del mismo apartado 3 del repetido anexo).

En definitiva, al no contemplarse el diagnóstico médico entre las competencias que los estudiantes de fisioterapia deben adquirir, conforme al apartado 3 del anexo a la Orden impugnada, caen por su base las denunciadas vulneraciones del *Real Decreto 1.393/2007*, de la *Ley 44/2003* y del principio de interdicción de la arbitrariedad, así como la imputación de desviación de poder.

QUINTO.- De cuanto antecede se deduce la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto sin que, por lo que se refiere a las costas, a tenor del artículo 139 de la *Ley 29/1998, de 13 de julio*, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se estimen méritos para hacer expresa imposición a ninguna de las partes procesales.

POR TODO LO EXPUESTO

## FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, por ser dicha Orden, en los extremos examinados, conforme a Derecho.

Sin hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, en la forma acostumbrada, en Madrid, a de de 2009, de todo lo cual yo, el Secretario Judicial, doy fe.