



Roj: STS 6642/2002 - ECLI:ES:TS:2002:6642  
Id Cendoj: 28079130042002100714

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Nº de Recurso: 154/1999

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO ORDINARIO

Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

Tipo de Resolución: Sentencia

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Octubre de dos mil dos.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados citados del margen, el recurso contencioso administrativo nº 154/99, interpuesto por la Asociación Gallega de Psicólogos Clínicos Privados, que actúa representada por el Procurador D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Luisa Argüelles Elcarte, contra el Real Decreto 2480/98 de 20 de noviembre, relativo a creación y regulación del título oficial de Psicólogos Especialistas en **Psicología Clínica**.

Siendo parte demandada la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado, y habiéndose personado como partes demandadas La Asociación de Psicólogos Clínicos de la Salud del Insalud y la Asociación Española de **Psicología Clínica** y Psicopatología, representadas por el Procurador D. José María Abad Tundidor; el Colegio Oficial de Psicólogos, representado por el Procurador D. Hector García Esteve y el Colegio Oficial de Psicólogos de Cataluña, representado por el Procurador D<sup>a</sup> Rosa Sorribes Calle.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Procurador D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Luisa Argüelles Elcarte, en nombre de la Asociación Gallega Asociación Gallega de Psicólogos Clínicos Privados, por escrito de 27 de enero de 1.999, interpuso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 2480/98 de 20 de noviembre, y por auto de 8 de marzo de 1.999, remite las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.- Recibidas las actuaciones ante esta Sala del Tribunal Supremo y personadas las partes, por providencia de 26 de mayo de 1.999, se admite a trámite el recurso contencioso administrativo, se reclama el expediente y se acuerda la publicación del oportuno anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

TERCERO.- Una vez recibido el expediente y cumplimentados los demás trámites por providencia de 7 de septiembre de 1.999, se entrega el expediente a la parte actora para que deduzca la demanda en el plazo de veinte días.

El trámite de demanda es cumplimentado por escrito de 29 de septiembre de 1.999, en el que se solicita: " PRETENSIÓN: IMPETRAMOS a la EXCMA. Sala la declaración de NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL REAL DECRETO 2490/98 de 20 de noviembre por el que se crea y regula el TITULO OFICIAL DE PSICÓLOGO ESPECIALISTA EN **PSICOLOGÍA CLÍNICA**, al vulnerar frontalmente los principios Constitucionales de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, el principio de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y el DERECHO de igualdad ante la ley, tanto por motivos formales insubsanables, como por los motivos de fondo alegados, o SUBSIDIARIAMENTE LA NULIDAD DE SU DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA, punto segundo, al establecerse en la misma un periodo mayor de ejercicio profesional, y por tanto discriminatorio, para los Psicólogos Clínicos colegiados antes de la entrada en vigor del mismo, que para el resto de los Psicólogos que hayan ejercido o formado en la sanidad pública o concertada. Asimismo, demandamos un pronunciamiento del órgano judicial por el que se reconozca el derecho de los PSICÓLOGOS PRIVADOS COLEGIADOS, contemplados en la Disposición Transitoria Tercera, a acceder al TITULO DE PSICÓLOGO ESPECIALISTA EN **PSICOLOGÍA CLÍNICA**, en condiciones de igualdad, y en lo que al requisito DEL PERIODO DE EJERCICIO PROFESIONAL se refiere, al resto de

los PSICÓLOGOS, cuya situación jurídica se prevé en las DISPOSICIONES TRANSITORIAS PRIMERA Y SEGUNDA".

Entre los Fundamentos Jurídicos materiales, la parte actora aduce en síntesis: A) Posible inconstitucional del Real Decreto 2490/98, con apoyo en, lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, y en razón, dice a que los psicólogos clínicos privados pueden ver impedida su continuidad en el ejercicio de su profesión por el citado Real Decreto y en el no viene contemplada ninguna norma de derecho transitorio, ni se prevee si los psicólogos clínicos privados pueden continuar o no ejerciendo profesionalmente su actividad y por el contrario las leyes que crean nuevas situaciones o relaciones jurídicas contemplan de forma tradicional las situaciones de hecho existentes al tiempo de su promulgación y estructuran los mecanismos apropiados para resolver las situaciones transitorias, siendo ejemplo de ello la Ley 43/79 de 31 de diciembre y los Reales Decretos 12/84 y 2708/82 que regularon los sistemas de formación de especialistas sanitarios: Médicos y Farmacéuticos. B) Que la decisión constitucional de reservar a la Ley la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, artículo 36 de la Constitución, comporta a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional 83/84, 42/86, 93/92 y 111/93 que deba ser ese producto normativo el que regule la existencia misma de la profesión titulada, los requisitos y títulos necesarios para su ejercicio y su contenido. C) La vulneración del principio de igualdad que establece el artículo 14 de la Constitución en relación con el citado artículo 9, al ser tratadas de forma desigual dos ejercicios profesionales o formaciones por el sólo hecho de realizarse en el ámbito público o privado, destacando que no se comprende que una formación especializada de 3 años en la sanidad pública o concertada o bien el ejercicio profesional durante el mismo tiempo en tales instituciones sea más válido que el ejercicio profesional en el ámbito de la sanidad privada. **Clínicas** o despachos, para acceder al título de Psicólogo Clínico y lo que es más grave, según dice, que a los Psicólogos Clínicos Privados que ejercen su actividad conforme a la Ley 43/79, el Real Decreto les imponga de partida para acceder al Título demostrar 4 años y medio de ejercicio profesional y no tres como al resto, amen de superar las pruebas que se determinan. D) Que concurren los presupuestos objetivos para estimar que ha habido vulneración del principio de igualdad; que el ejercicio de la profesión de psicólogo se ha realizado desde el año 1.993 sin colegiación, esto es, sin integrarse en el Colegio y que la norma crea un nuevo Título y que hasta ahora lo que existe es una titulación de Psicólogo con una especialidad en **Clínica** y Salud Mental, por lo que todos los que pueden acceder a la nueva titulación son Psicólogos con ejercicio profesional y/o formación en **Psicología Clínica** y que no hay motivación para exigir a unos tres años y a otros cuatro y medio, aparte de que las Directivas Europeas, dice exigen una duración mínima de tres años para la obtención de títulos 92/51 y 84/49 CEE y están suprimiendo obstáculos que se puedan oponer a la facultad de ejercer una profesión, y en fin que la norma limita el acceso al título de especialización y da un trato desigual a los Psicólogos que ejercen en el ámbito de la sanidad privada, además de que en la Comisión Nacional de Especialidad se incluyen dos vocales en representación de los Psicólogos Públicos y uno sólo en representación de los Psicólogos Privados. Y E) Haciendo referencia a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la desviación de poder, con cita en las sentencias de 20 de mayo de 1.994, 29 de septiembre de 1.995 y 13 de junio de 1.997, refiriendo, que no se exige una prueba penal y que son utilizables los indicios razonablemente fundados y citando el artículo 62.2 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre: "SON NULAS DE PLENO DERECHO LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE VULNEREN LA CONSTITUCION, LAS LEYES U OTRAS DISPOSICIONES DE RANGO SUPERIOR, LAS QUE REGULEN MATERIAS RESERVADAS A LA LEY, Y LAS QUE ESTABLEZCAN LA RETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS NO FAVORABLES O RESTRICTIVAS DE DERECHOS INDIVIDUALES"

CUARTO.- El Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda interesa la desestimación del recurso contencioso administrativo haciendo dos consideraciones previas, la primera, en la que refiere que no existe en la legislación sanitaria ninguna norma de rango superior al Real Decreto impugnado que establezca competencias nítidas o competencias exclusivas de los psicólogos, ni mucho menos que establezca diferenciación entre los que tienen título general de psicólogo y quienes tienen algún título especializado de la misma profesión; y la segunda, que el Consejo de Estado recogiendo doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recordó a la Administración que la reserva legal que establece el artículo 36 de la Constitución es una reserva a favor de la libertad de los ciudadanos, los cuales pueden ejercer cualquier actividad, salvo aquellas que por Ley exijan un título específico para ser realizadas y que como consecuencia de esas observaciones se puede ver en el expediente y resulta claro que el Real Decreto impugnado no reserva el ejercicio de una profesión a los titulados cuyo título se regula, sino que única y exclusivamente reserva a esos titulares el derecho a utilizar el mismo título regulado, por lo que ningún psicólogo, ni los recurrentes entre otros ven en absoluto mermada su competencia profesional, por la publicación del Real Decreto impugnado.

Por otra parte alega también el Abogado del Estado que el título al que se refiere el Real Decreto, como tal título de especialidad de una profesión, es un título nuevo y por consiguiente nadie puede esgrimir que ya lo poseyera, ni se pueden aducir derechos adquiridos. Que no existe infracción de ninguna norma ni derechos adquiridos y que si la Administración de acuerdo con las habilitaciones de las Leyes Generales, está creando un título y no un coto profesional, es claro que ha de asegurarse que las personas que vayan a utilizarlo, no solo tengan los conocimientos oportunos sino además que han acreditado esos conocimientos ante la propia autoridad del Estado; y si en fin alguna persona tuviera algún derecho a poder disfrutar del título, esa persona habría de plantear su pretensión a la Administración y si esta se lo impidiera entonces podría ejercitar las acciones correspondientes, pero en atención a ello, dice, no puede presentarse este recurso, porque el Real Decreto impugnado, en si mismo, no contiene ninguna norma por la cual se prive de sus derechos adquiridos a una persona que eventualmente pudiera acreditar que los tiene

QUINTO.- El Procurador D. José María Abad Tundidor, en nombre de la Asociación de Psicólogos Clínicos de la Salud del Insalud, en trámite de contestación a la demanda, interesa se dicte sentencia inadmitiendo la demanda o alternativamente que se desestime.

En su escrito además de aceptar los fundamentos del Abogado del Estado, refiere, en síntesis, A) En la demanda que contestamos, la Asociación Gallega de Psicólogos Clínicos Privados parte de la formulación de una definición que no existía ni jurídica ni doctrinalmente, en el momento deseado por demandantes. La **Psicología Clínica** aparece en el mundo jurídico con su delimitación y definición reglamentaria. Antes podía ser una necesidad social, incluso una realidad fáctica, pero carecía de unas fronteras delimitadoras capaces de conceptuarla en el orden jurídico, como especialidad de una carrera universitaria preexistente. Una especialidad sanitaria como la que nos ocupa no la crea su uso, ni tan siquiera la necesidad sentida por la sociedad. Estos son datos esenciales para la delimitación posterior de la misma en una norma que la identifique -como especialidad universitaria- y es a partir de entonces cuando, cumpliendo los trámites que el legislador le imponga, aparece en el mundo jurídico. Esta aparición tiene, como no podía ser de otra manera, unas causas de nulidad o anulabilidad y por otro lado incluso de cuestionamiento de su oportunidad; pero ello no significa que la opinión sobre un hipotético texto más correcto, incluso más completo, pueda convertirse en una causa de ataque -en los tribunales- mínimamente asumible en el actual Estado de Derecho. La Potestad Reglamentaria -que generalmente cumple un mandato normativo- la tiene quien constitucionalmente asume una función importante de la actividad social. Su ejercicio puede ser perfectamente cuestionado desde el punto de vista jurídico -lo cual puede determinar su nulidad o anulación - o desde el punto de vista de su político. Pero esto último no podría llevar nunca a la modificación por otro que el demandante considerase mejor o más apropiado, sino simplemente a exteriorizar sus defectos en un ámbito de difícilmente debería ser el judicial. El R.D. 2490/98 crea y regula una especialidad de una carrera universitaria. Pero no fija los reales contornos de aquella carrera, no la define, sino que lo que hace es imprimir de autonomía una rama de la misma. Esta idea es también básica a los efectos de demandar y contestar al pedimento que hace el recurrente. Pues recoger en una norma de carácter reglamentario la evolución de la estructura de una carrera, parece perfectamente incorporable a lo que se define como la formación continuada de una profesión. Jamás deben fijarse límites inmutables para una titulación universitaria de suerte que impidan la evolución conforma a su práctica. Pero la práctica misma, incluso cuando ya ha sido definida y regulada, no es el único elemento a tener en cuenta para centrar la propia especialidad y mucho menos para considerar que la misma debe ser otorgada a cualquier persona que tenga el título principal -y no el de la concreta especialidad-. Desde otro punto de vista alguien debe certificar aquella práctica, y lo normal es que sean organismos públicos objetivos quienes lo hagan. No se debe descartar jamás que aparezcan entidades privadas con esa misma capacidad, pero también es cierto que ello, por cuestiones de seguridad, deberá ir acompañada de alguna prueba que sea capaz de certificar una preparación cuanto menos equivalente a la que plasman los escritos signados por los organismos sanitarios públicos. También es posible cuestionar la estructura de la norma creadora del Título al que nos estamos refiriendo de manera sistemática. Pero invitar a la Sala a que reconozca la oportunidad de otra estructura mejor, no es argumento jurídico suficiente para el ruego de un fallo anulador de un Decreto. El demandante echa en falta la inexistencia de previsiones sobre las situaciones que nacen y se amparan en la Ley 43/1.979 y en concreto que no prevea una solución inmediata para quienes hayan ejercido como Psicólogos Clínicos y de la Salud de forma que se actualice una salida profesional relacionada non la obtención inmediata del título. Pero la carencia de esta previsión, o mejor dicho, la carencia de una previsión que conceda el título a alguien que, a través del tiempo, haya ido ejerciendo con mayor o menor intensidad funciones relacionadas con la **Psicología Clínica**, ni es causa de nulidad o anulación del Decreto, ni tan siquiera pueda ser aconsejable que aparezca en los términos solicitados en la demanda. Tampoco parece razonable que se pida un régimen transitorio que no aclare cuál es el punto de partida real del tránsito y cuál el final de su camino y no indica mucha seriedad que se defienda esta transitoriedad respecto de personas a las que se reconoce como no



poseedoras de los requisitos esenciales para la titulación referida en el Real Decreto que defendemos, en palabras del demandante "que no cumplan todos los requisitos de los Psicólogos Clínicos y de la Salud". Creemos que las disposiciones Transitorias del Decreto son suficientes y aclaran perfectamente lo que es un correcto régimen de transitoriedad que pretende abrir una puerta a una especialidad que verdaderamente ha ido dibujándose a través del tiempo, por lo que no es cierto que una disposición transitoria sea espúrea por no fijar un determinado curriculum con un texto determinado. Puede el recurrente decir que su idea es mejor, más justa o incluso más aconsejable pero, se está atacando una norma reglamentaria dictada por un organismo en uso de sus competencias y deben esgrimirse fundamentos jurídicos con un peso suficiente para que soporten la petición de anulación; siendo insuficiente pretender la modificación de este Decreto en base a un criterio que, aparte de subjetivo, se considera más aconsejable. Tampoco no es fácil entender la vía de imputación de inconstitucionalidad al R.D. 2490/98, pues ello debe ir soportado en una norma de la Constitución y jamás en un relato alegórico a la falta de consideración de la norma administrativa. Si se crea una específica especialidad para que se ejercite por primera vez no es aceptable la versión de que ésta viniese siendo reconocida por las mismas autoridades sanitarias que sienten la necesidad de crearla. La mezcla de este argumento con la retroactividad o irretroactividad de las normas jurídicas tampoco es muy acertada. El carácter irretroactivo de una norma necesita la existencia de otra precedente a la que derogue, pero que no desconozca las situaciones jurídicas que se hayan creado a su amparo. En este caso no se nos opone una normativa creadora de efectos y situaciones jurídicas frente al Decreto de 20 de noviembre y ello también evita que la argumentación de este apartado pueda tener la estimación que suplica el demandante. La nueva legislación define perfectamente los requisitos de los profesionales que pueden acceder a ella y adapta, a través de sus transitorias, las situaciones que considera protegibles -o incluso preferibles- en el nuevo marco. El demandante cree que en su opinión debiera haber más situaciones transitorias a tener en cuenta por la norma, pero ello -una vez más- no es un argumento para pretender que desaparezca del mundo jurídico, al menos en el ámbito en el que "ahora" nos movemos. Se puede criticar la norma pidiendo su perfección; pero aquí estamos ante una demanda que pide que el Decreto sea tachado de incorrecto por un Tribunal de casación y es esto lo que nos parece claramente exagerado. Antes de entrar en la crítica a la parte de la demanda que pretende inspirarse en el art. 14 de la C. E. debemos cuestionar la alegación del art. 36 de la Norma de las Normas. Quien crea la profesión de Psicólogo no es el Decreto que analizamos. En 1.998 la profesión de psicólogos ya estaba creada por una Ley que, por cierto, mencionan los demandantes. La norma de 1.998 es una consecuencia de la Ley creadora de la titulación universitaria de Psicólogo. Consecuencia que activa quien tiene la competencia, basándose en la norma dictada por el legislador, adaptarla a situaciones y necesidades concretas. Un Decreto no podría jamás crear un título universitario, pero sí una especialidad como la que analizamos. En consecuencia no se trata de que exista una profesión libre - o actividad libre- antes de la promulgación del Decreto, sino que una profesión titulada se adapta o conquista un nuevo campo. El art. 14 de la C.E. debe comparar situaciones idénticas para determinar si a través de una norma, se llega a conclusiones contrarias y con perjuicio para unos. Pero para la anulación de una preferencia o de una exclusión deben compararse supuestos de hecho idénticos. En este caso sería que a algunos Psicólogos con los mismos trabajos, en la Administración Pública por ejemplo, se les excluyera de la puntuación que se le da a otros en sus mismos casos o se les puntuara más de manera arbitraria que a sus compañeros en las mismas condiciones. Pero el ámbito de comparación escogido en la demanda hace muy difícil el estudio del art. que veda la discriminación en el texto Fundamental del Estado. Puede haber otras razones jurídicas en defensa del planteamiento de la Asociación demandante pero no éste que acusa de discriminador un decreto que fija distintas condiciones para Psicólogos que han entrado a través de pruebas selectivas en distintos organismos sanitarios públicos, con respecto a otros que han mantenido su actividad en estrictos parámetros privados sin ninguna prueba de acceso exteriorizadora de sus competencias profesionales. En este caso en concreto no hay una alteración de la igualdad de oportunidades, porque no podemos tratar de iguales a dos colectivos que en el momento de la promulgación de la norma ya estaban en situación manifiestamente diferente. La referencia a lo público y lo privado invita a rechazar esta argumentación. Esto mismo, o parte de la argumentación, vale para apoyar al Decreto en la distinción de los años de trabajo en la actividad pública o privada, que validan el título a los Psicólogos. Hay distintas formas que ha empleado la Administración para contratar a sus trabajadores. Pero, en el régimen estatutario o funcionario, siempre lo ha venido haciendo a través de distintas pruebas de acceso que objetivan la asignación del nombramiento. Estas fórmulas "per se" son suficientes para distinguir la actividad de los Psicólogos. Y si ello es posible también lo es la conclusión del Decreto. Si existe la posibilidad de que un miembro de una asociación se considere discriminado o violentado en sus derechos deberá acudir individualmente a un proceso que le ampare.

SEXTO.- En similar trámite de contestación a la demanda el Procurador Don José María Abad Tundidor, en nombre de la Asociación Española de **Psicología Clínica** y Psicopatología reproduce los argumentos y peticiones formuladas por la Asociación de Psicólogos Clínicos y de la Salud del Insalud.

SÉPTIMO.- El Procurador D. Hector García Esteve, en nombre del Colegio Oficial de Psicólogos, interesa se desestime la demanda, alegando entre otros V.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, debemos manifestar que el Real Decreto, no regula el ejercicio de una profesión titulada. No restringe ni limita el ejercicio profesional de la **psicología**, no determina por sí misma el ejercicio profesional de aquellos psicólogos que nos les sea expedido el Título de Psicólogo especialista en **psicología clínica**, puesto que tal y como ampliamente razona el Abogado del Estado, en el escrito de contestación a la demanda, el Real Decreto no es un Decreto regulador de una profesión, sino que es un Decreto que regula un Título estableciendo las condiciones necesarias para obtenerlo, para poder gozar de ese título. El Real Decreto regula quienes pueden "utilizar de modo expreso la denominación de Psicólogo Especialista en **Psicología Clínica**", (artículo 1º.1 párrafo 2º), así como que el estar en posesión del mismo "será necesario para ocupar puestos de trabajo en establecimientos o instituciones públicas o privadas con tal denominación", de tal forma que para nada incide en el ejercicio de la profesión a través de la práctica privada, ni mucho menos en la regulación del ejercicio de la profesión del Psicólogo Especialista en **Psicología Clínica**. El Real Decreto, no acota ninguna actividad profesional como exclusiva de las personas que merezcan la obtención del Título de especialista que se crea. No obstante lo expuesto, en el improbable supuesto de que algún psicólogo se viese impedido a hacer uso de algún derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto, por un acto de aplicación indebida del mismo, debería acudir al ejercicio de las acciones legales correspondientes con el fin de que se restableciese su derecho vulnerado.

OCTAVO.- El Procurador D<sup>a</sup>. Rosa Sorribes Calle, en nombre del Colegio Oficial de Psicólogos de Cataluña, en el trámite de contestación a la demanda, interesa se desestime el recurso y se declare la legalidad del Real Decreto 2490/98, por no incurrir en el vicio de nulidad denunciado.

Alegando en síntesis: Segundo.- Una vez examinados los motivos que justifican la creación y regulación del título oficial de **Psicología** Especialista en **Psicología** Clínico y del estudio del Real Decreto se concluye que no se establece ningún límite ni restricción a la profesión de psicólogo especialista en **Psicología clínica** (sino que crea el título (art. 1.1) y se establecen los requisitos para la obtención del mismo (art. 1.2). Asimismo se establece que dicho título será necesario para utilizar de modo expreso la denominación de psicólogo Especialista en **Psicología Clínica** y para puestos de trabajo en establecimientos e instituciones públicas o privadas con tal denominación (art.1.1). Tercero.- En ningún momento con la creación de este título oficial se está impidiendo el ejercicio de la profesión, lo que se hace es regular la formación y el uso del título para el ejercicio de la profesión de psicólogo clínico con carácter especializado para los licenciados que realicen tal especialidad. Al respecto y dentro de la misma línea argumental, debemos también negar la afirmación de la demandante cuando entiende que la norma impugnada crea una nueva profesión. El Real Decreto cuestionado no crea una nueva profesión sino que regula una especialización de la profesión, dando autonomía a una rama de ella, pero en modo alguno limita la actividad profesional con carácter exclusivo para las personas que obtengan el título, si además se tiene en cuenta que en el ámbito de la salud mental no existen unos límites precisos y de exclusiva competencia entre los distintos profesionales que intervienen en el proceso de prevención y curación de las enfermedades mentales. Cuarto.- Existían hasta la actual regulación que se efectúa por el Real Decreto, psicólogos que "de facto" ejercían como psicólogos clínicos pero no existía tal título como especialidad universitaria con fijación de un programa formativo con criterios y contenidos técnicos y científicos como ahora se ha establecido. "El Estado dentro de sus competencias -en el art. 149.1.30 de la C.E.- al regular el título de especialista en **psicología clínica**, establece los requisitos para la obtención del mismo, y dentro de su competencia fija los criterios y condiciones que considera precisas y adecuadas para dotar de garantía dicha formación universitaria especializada y para ello goza de un margen de discrecionalidad técnica y política que puede ser cuestionada solo si incurre en desviación de poder o arbitrariedad pero estos motivos han de ser objeto, alegación y prueba objetiva y no fundarse en unos criterios subjetivos como si efectúa en la demanda. -Quinto.- Alega la parte recurrente que el Real Decreto vulnera el art. 9.3 de la C.E. habida cuenta que dicho principio constitucional establece la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y el Real Decreto altera derechos y situaciones ya agotadas y perfectas. Pero dicha alegación resulta de difícil encaje en el principio constitucional que se considera vulnerado porque no existía normativa anterior y el demandante no alega, cita o puede probar que tuviera un derecho consolidado bajo el ordenamiento jurídico anterior, y ante la inexistencia de normativa anterior no pueden convalidarse "per se" situaciones fácticas existentes, en situaciones "de iure" sino que el legislador ha establecido unos mecanismos de convalidación de dichas situaciones a través de las disposiciones transitorias del Real Decreto. Sexto.-

Es evidente por propia disposición constitucional y numerosa jurisprudencia dictada sobre esta cuestión que por vía reglamentaria no puede crearse un título universitario, pero si puede crearse una especialidad que permita utilizar a los que ostentando previamente el título y licenciatura universitaria, cumplan los requisitos que el legislador establece. Los psicólogos que tengan el título de licenciado en **Psicología** pueden desarrollar la misma actividad, y ello está amparado en el art. 36 C.E. y no se limita en el Real Decreto, ahora bien el derecho a la obtención y utilización del título de especialista en **psicología** queda sometido al cumplimiento de los requisitos que establece el Real Decreto. Séptimo.- Para que exista vulneración del principio de igualdad y no discriminación, es doctrina consolidada por el propio Tribunal Constitucional que para ello es preciso partir de situaciones de hecho idénticas para establecer los términos de comparación, en segundo lugar, que las diferencias deben responder a un fin constitucionalmente válido y en tercer lugar que las medidas y sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas a tal fin. Es cierto es que el legislador ha establecido dos parámetros distintos en cuanto al plazo de acreditación del ejercicio profesional para la obtención del título, siendo superior el exigido a los profesionales que ejercen en el ámbito privado y que el legislador parte de una situación diferenciada a la que prima, en base a considerar que el acceso al ejercicio profesional en una institución sanitaria pública está sometida al principio de igualdad, méritos y capacidad - art. 103.3 C.E.- por lo que tiene unos criterios objetivos en el ejercicio de la profesión de los que carece en el ejercicio privado. Ahora bien dicha justificación, entendemos no limita ni impide el ejercicio de las acciones legales pertinentes en los casos concretos e individualizados en que pueda entenderse vulnerado el principio de igualdad y discriminación sin que por ello incurra el Real Decreto en la vulneración del citado art. 14 C.E."

NOVENO.- Por auto de 11 de septiembre de 2.000, se denegó el recibimiento a prueba.

DÉCIMO.- En trámite de conclusiones la parte actora da por reproducidas las alegaciones de su escrito de demanda y hace las conclusiones que están oportunas sobre los escritos de contestación a la demanda.

UNDÉCIMO.- Las partes demandadas en sus respectivos escritos de conclusiones reproducen en buena medida las alegaciones de sus escritos de contestación a la demanda e interesan la desestimación del recurso.

DUODÉCIMO.- Por providencia de 12 de septiembre de 2.001, se señaló para votación y fallo el día veintisiete de noviembre del año dos mil uno, y por otra de la misma fecha se suspende para práctica de diligencia para mejor proveer, señalándose nuevamente para el día uno de octubre del año dos mil dos, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La entidad recurrente, Asociación Gallega de Psicólogos Clínicos Privados, impugna en el presente recurso contencioso administrativo el Real Decreto 2480/98 de 20 de noviembre, por el que se crea y regula el título oficial de Psicólogo Especialista en **Psicología Clínica**, y, articula en el suplico de su escrito de demanda, una petición principal, nulidad de pleno derecho del Real Decreto impugnado, otra subsidiaria nulidad de su Disposición Transitoria Tercera, punto segundo, y por último, al parecer como petición independiente, según la forma y expresión del escrito, interesa asimismo, un pronunciamiento del órgano judicial por el que se reconozca el Derecho de los Psicólogos Privados Colegiados, contemplados en la Disposición Transitoria Tercera, a acceder al Título de Psicólogo Especialista en **Psicología Clínica**, en condiciones de igualdad y en lo que al requisito de ejercicio profesional, se refiere al resto de los Psicólogos, cuya situación jurídica se prevé en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda.

Obviamente y cualquiera que sea los términos en que el recurrente formula su última petición, se ha de entender que se articula, junto con la petición subsidiaria, pues si se acepta su primera o principal petición no habría lugar al análisis de la misma, ya que si se anula el Real Decreto, mal se puede valorar o entrar en el análisis de alguna de sus Disposiciones Transitorias.

SEGUNDO.- Es de señalar que esta Sala por sentencia de 7 de octubre de 2.002, al resolver los recursos contencioso administrativos números 43/99 y 48/99, en los que se planteaban cuestiones similares a las de autos ha tenido ocasión de valorarlas y desestimarlas, manteniendo la validez del Real Decreto 2490/98 de 20 de noviembre. Y si bien esta Sala ha de partir de las valoraciones allí emitidas, -que se dan obviamente por reproducidas-, ha de hacer además las puntualizaciones precisas, en respuesta a las peticiones concretas que en este recurso se articulan.

TERCERO.- Las alegaciones que el recurrente aduce, en relación con su petición principal, y que las concreta en el suplico de su escrito de demanda -vulneración de los principios constitucionales de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, interdicción de la



arbitrariedad y derecho de igualdad-, tienen su apoyo, según se advierte de su escrito, del hecho de que el Real Decreto impugnado, dice, ha regulado el ejercicio de una profesión titulada y ello con olvido y perjuicio de los Psicólogos Clínicos Privados Colegiados que ya venían ejerciendo su actividad, sin que se haya previsto el régimen transitorio pertinente para la incorporación de tales Psicólogos privados, y habiéndolos discriminado en la elaboración de la norma, al nombrarle solo un vocal que los represente.

Y de acuerdo con las alegaciones más atrás expuestas, por el Abogado del Estado y de las demás Asociaciones personadas, procede rechazar esa alegación principal.

Debiendo recordar al respecto, de una parte y principalmente, que el Real Decreto impugnado, como de su texto se advierte, y han reiterado las partes recurridas, no está regulando el ejercicio de ninguna profesión, ni reservando el ejercicio de una profesión a los titulados cuyo título regula, sino creando ex novo un título, regulando, las condiciones para obtenerlo y reconociendo el derecho a utilizarlo, y por tanto los Psicólogos Privados, a quienes representa la parte recurrente, podrán ciertamente continuar en el ejercicio de la profesión que tenían, en las mismas condiciones en que lo venían haciendo, sin olvidar que como el propio Real Decreto, les permite acceder a la obtención de tal título, por ello, entre otros, lejos de resultar perjudicados, pueden incluso resultar favorecidos. De otra parte se ha de significar, que si el Estado crea y regula el Título, en virtud de las competencias atribuidas, según el artículo 149 y en base a lo previsto en los artículos 40 y 104 de la Ley General de Sanidad de 4/86 de 25 de abril, Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 5/85 de 3 de julio, reguladora del derecho a la Educación y al artículo 18 del Real Decreto 778/98 de 30 de abril, y si no existe norma que establezca competencias nítidas o competencias exclusivas de los Psicólogos, ni tampoco que establezca la diferenciación de competencias entre los que tienen el título general de Psicólogo y quienes tienen algún título especializado de la misma profesión, es claro que no se puede, por ello aceptar que el Real Decreto, que en tales condiciones crea un título ex novo, y se limita a regular las condiciones de su obtención y sus efectos a partir de su vigencia, sin acotar ninguna actividad profesional, ni impedir el ejercicio de la profesión de Psicólogo, vulnere los principios constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica, interdicción de arbitrariedad o derecho a la igualdad, pues la Administración ha actuado dentro del ejercicio de sus competencias, ejercitando las potestades conferidas para el fin a que están destinadas, y sin afectar a derechos adquiridos, que no podían existir, al tratarse de una regulación ex novo y para el futuro.

Sin que en fin, se pueda aceptar que se haya discriminado a los Psicólogos Clínicos Privados o se ha vulnerado el derecho de igualdad, pues, por un lado, la Administración en la elaboración de la norma les ha permitido su intervención, y el que sea esta mayor o menor no adquiere trascendencia invalidamente aparte de que el recurrente en ese extremo se limita a referirla; por otro, porque la Administración, al crear el título, en ejercicio de sus competencias y potestades, tienen también la potestad y competencia para determinar las condiciones para su obtención, y aparte de que ha dispuesto un régimen transitorio, al que pueden acceder los Psicólogos Clínicos Privados, no tenía porque incorporar sin más a los Psicólogos Clínicos Privados como pretende la entidad recurrente, sino cuando reúnan las condiciones o capacidades que la propia norma establece y ello es lo que el Real Decreto hace, creando el órgano, la Comisión Nacional de la Especialidad, con unas funciones y composición adecuada, para la valoración de las capacidades y conocimientos, cuyas resoluciones están sujetas a la oportuna revisión, y en fin porque el derecho de igualdad, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, además de que es de aplicación a supuestos iguales, permite un tratamiento distinto cuando existan razones que lo justifiquen, y en el caso de autos, aparte de que no existe la situación de igualdad exigida, entre quienes ejercen una actividad de carácter privado y quienes la ejercen con carácter público, no hay que olvidar, que si la Administración conoce las capacidades exigidas por quienes han ejercido la profesión en Instituciones Públicas y no tiene por qué conocer las exigidas para quienes la ejercen con carácter privado, hay por ello razones suficientes para un distinto tratamiento, sin que por tanto se afecte al derecho de igualdad.

CUARTO.- Una vez que ha sido desestimado la petición principal, corresponde ahora entrar en el análisis de la petición subsidiaria, la relativa a la nulidad de la Disposición Transitoria Tercera, en razón, según dice el recurrente a que establece un periodo mayor de ejercicio profesional para los Psicólogos Clínicos Colegiados que para el resto de Psicólogos que hayan ejercido o formado en la Sanidad pública o concertada.

Y procede rechazar tal alegación, en base a las propias argumentaciones de las partes recurridas, y a lo más atrás expuesto, pues no cabe apreciar en ello discriminación alguna, pues la Administración ha establecido unas condiciones para la obtención del título, y si el tal título, lo es para el desempeño de funciones en los puestos de las Instituciones Públicas que tal título exigen, no cabe apreciar discriminación por el hecho de establecer un distinto régimen entre los Psicólogos que venían ejerciendo su actividad en las Instituciones Públicas y los que lo hacían en la Sanidad privada, pues además de que no existe una



situación de igualdad entre unos y otros, existen razones suficientes para un distinto tratamiento. Sin olvidar que la norma, como de su lectura se admite permite a los Psicólogos clínicos privados, el acceso al título, cuando a juicio del órgano que la propia norma dispone, reúnan las condiciones y competencias exigidas, sin que en fin, la exigencia de mayor tiempo en el ejercicio profesional, cuatro años y medio, para los que han ejercido en la Sanidad privada, y tres años para los que la han ejercido en Sanidad pública, aparezca ni como desproporcionado ni como discriminatorio, pues por un lado, son ciertamente parámetros distintos, que justifican por tanto un tratamiento también distinto, y por otro, no cabe olvidar que esa exigencia está dirigida a acreditar una especial cualificación, y mientras la actividad de las Instituciones Públicas han podido ser constatada por la Administración tanto en su cualidad como en su intensidad, no ocurre lo mismo con la actividad meramente privada, y por tanto esa diferencia aparece cuando menos razonable.

QUINTO.- Las valoraciones anteriores, obligan también a desestimar la petición de la Asociación recurrente, sobre que los Psicólogos Clínicos Privados se le exija igual período de ejercicio profesional que al resto de los Psicólogos, pues ya se ha visto, que cuando menos en principio aparece justificada o cuando menos razonable el tratamiento que a unos y otros, da la norma, precisamente por la distinta cualificación de tal ejercicio, público o privado.

SEXTO.- Por todo lo anterior, procede la desestimación del recurso contencioso administrativo, sin que se aprecien motivos para una expresa condena en costas.

## FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo, interpuesto por la Asociación Gallega de Psicólogos Clínicos Privados, que actúa representada por el Procurador D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Luisa Argüelles Elcarte, contra el Real Decreto 2480/98 de 20 de noviembre, relativo a creación y regulación del título oficial de Psicólogos especialista en **Psicología Clínica**, por aparecer el mismo ajustado a Derecho en los particulares aquí impugnados. Sin que haya lugar a expresa condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Antonio Martí García, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.