

## AL MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

Don Francisco Santolaya Ochando como Decano-Presidente del Colegio Oficial de Psicólogos y en su nombre y representación, expone:

Que con fecha 8 de febrero de 2006 se ha recibido en esta Organización Colegial el *proyecto de Orden Ministerial por la que se modifican determinados apartados de los Anexos I y II del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios* (en adelante, el proyecto).

Por medio del presente escrito se viene a cumplimentar el trámite de audiencia previsto en el artículo 24.1 c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. A tal efecto se formulan las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. Contenido.

El proyecto objeto de examen consta de una parte expositiva, dos artículos, una disposición adicional y una final.

##### a) Parte expositiva.

Comienza la parte introductoria del proyecto con la cita de la disposición final segunda del referido Real Decreto 1277/2003, relativa a la habilitación a la Ministra de Sanidad y Consumo para el desarrollo normativo de sus previsiones.

Resalta esta primera parte del proyecto que el “carácter dinámico” de todos los aspectos relacionados con la asistencia sanitaria y sus profesionales y los cambios normativos “han determinado que el sector sanitario se encuentre en un proceso de configuración y consolidación que inevitablemente tiene que repercutir en normas de carácter instrumental como el Real Decreto 1277/2003”. Centrándose ya en el ejercicio profesional de la psicología, destaca su “marcado carácter

polivalente manifestado en sus planes de estudio y en las diversas opciones e incluso itinerarios curriculares específicos de la de la licenciatura de Psicología”. A su vez, en referencia a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, se refiere al especialista en Psicología Clínica como una ‘profesión sanitaria titulada y regulada’ a diferencia del licenciado en Psicología sin dicha especialidad. Esta situación, señala el proyecto “aconseja incorporar algunas modificaciones en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, mediante las que se pretende, por un lado, adecuar algunas de sus definiciones a los contenidos de la Psicología Clínica según la doctrina científica y profesional más consolidada, posibilitando, por otro lado, que el elevado número de licenciados en psicología sin especialidad, pueda acogerse al régimen de autorizaciones en los términos previstos en esta Orden”. El proyecto expone que, de esta forma, el licenciado en Psicología podría seguir ejerciendo la profesión de Psicólogo “en todas sus facetas, incluida la relacionada con la salud como lo venían haciendo con anterioridad a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, sin que el objetivo de esta norma, como tampoco lo es del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, sea modificar ni directa ni indirectamente, el diseño de las profesiones sanitarias reguladas y tituladas ... sino establecer criterios de calidad y seguridad respecto a los centros sanitarios que autorizan las distintas administraciones sanitarias a las que legalmente les corresponde dicha competencia”.

Termina con la alusión a la consulta a las diferentes organizaciones interesadas y con la cita de la Proposición No de Ley aprobada el 15 de marzo de 2005, por la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados.

b) Articulado.

El artículo 1 modifica el Anexo I del Real Decreto 1277/2003, en lo relativo a la rúbrica del apartado C.2.5.10 (“Centros de reconocimiento”).

El artículo 2 modifica el Anexo II del Real Decreto 1277/2003 modificando la redacción de los apartados C.2.5.10 (Centros de reconocimiento), C.2.5.11 (Centros de salud mental), U.70 (Psicología Clínica) y U.900 (Otras unidades asistenciales).

La disposición adicional única, bajo la rúbrica “Consultas de psicología”, regula las autorizaciones de consultas de psicología solicitadas por los licenciados en Psicología que no tienen el título de especialista en Psicología Clínica.

El proyecto terminado con una disposición final que prevé que la proyectada Orden Ministerial entre en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

## 2. Observaciones generales.

Es obligado comenzar señalando que esta Organización Colegial valora positivamente, y apoya decididamente las reformas que se establecen en los artículos 1 y 2.1, 2.2 y 2.3 del proyecto de Orden, por entender que la redacción propuesta de las distintas disposiciones se ajusta mejor tanto a las definiciones y contenidos de la Psicología Clínica tal y como se recogen en la doctrina científica y profesional más consolidada, así como a las normas legales que regulan el título de especialista y a la naturaleza de su propio ejercicio en nuestro sistema sanitario. En este sentido hemos de felicitar al Gobierno por estas propuestas de cambio.

Además, y en lo referente al resto del articulado, este Colegio Oficial reconoce el esfuerzo que el Ministerio de Sanidad y Consumo ha realizado, a través del presente proyecto de Orden Ministerial, a los efectos de reconocer el carácter sanitario de la actividad de los licenciados en Psicología y de evitar las negativas consecuencias que ha tenido sobre ellos la Ley 44/2003, impidiendo que puedan registrar con normalidad sus consultas en los Registros Sanitarios y arrojando una importante incertidumbre jurídica sobre las actividades propias de diagnóstico, evaluación y tratamiento psicológico, que hasta el momento de la publicación de la citada norma legal, venían realizando normalmente.

Sin embargo, es nuestro deber insistir en que el instrumento legal que se utiliza para remediar tal situación no es el adecuado ni formal ni materialmente, muy en particular en lo relativo a la disposición adicional única, a la que esta Organización Colegial se opone formalmente por considerarla ilegal.

Siendo ésta nuestra consideración, el Colegio Oficial de Psicólogos la sometió a un mejor criterio, solicitando un informe del Abogado y Catedrático de Derecho Administrativo, Don Eduardo García de Enterría, quien concluye del mismo modo tal y como se expondrá a continuación.

Es necesario, a tal efecto, recordar los siguientes hitos:

1. El Real Decreto 1428/1990, de 26 de octubre, creó el título de Licenciado en Psicología como título universitario y estableció las directrices generales de los planes de estudio para su obtención. Los licenciados en Psicología venían siendo autorizados y funcionando con normalidad para ejercer en sus gabinetes y consultas las referidas actividades de diagnóstico, evaluación y tratamiento psicológico.
2. El Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, creó el título oficial de Psicólogo Especialista de Psicología Clínica a través del correspondiente sistema de formación de residencia en centros sanitarios y unidades docentes acreditadas para la formación de la especialidad (PIR). Sin embargo, esta situación no impidió a los Licenciados en Psicología seguir ejerciendo las citadas actividades de diagnóstico, evaluación y tratamiento psicológico, tal y como reconoció el propio Tribunal Supremo. Además, el propio Real Decreto estableció vías transitorias para Licenciados en Psicología, de homologación para la obtención del título de la Especialidad, exigiéndose al efecto en este régimen transitorio determinados períodos de tiempo de ejercicio, dependiendo de distintos casos (personal docente, experiencia en el ejercicio profesional, ...). El citado Real Decreto fue modificado por el Real Decreto 654/2005, de 6 de junio, ampliando, básicamente, los plazos establecidos en sus disposiciones transitorias.
3. La Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986, sujeta a autorización administrativa toda instalación y funcionamiento de centros y establecimientos sanitarios (art. 29.1) y la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, de 28 de mayo de 2003, dispone la determinación por Real Decreto de las bases para la regulación y autorización por las Comunidades Autónomas de los centros, servicios y establecimientos sanitarios (art. 27.3). En cumplimiento de tales normas, se aprobó el Real Decreto 1277/2003 de 10 de octubre de 2003 que establece las bases generales para el otorgamiento de dichas autorizaciones para todo tipo de centros y establecimientos sanitarios (“públicos y privados, de cualquier clase y naturaleza”). En sus Anexos se establece una clasificación de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios susceptibles de la autorización sanitaria. Con relación a la Psicología, tan sólo se hace referencia a la denominada “Unidad de Psicología Clínica” (U 70) definida como “unidad asistencial en la que un psicólogo especialista en Psicología clínica, dentro del campo de su titulación, es responsable de realizar diagnósticos, evaluaciones y tratamientos de carácter psicológico de aquellos fenómenos psicológicos, conductuales y relacionales que inciden en la salud de los seres humanos”.

4. La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, establece las profesiones sanitarias tituladas. Con relación a los Psicólogos se entiende que sólo son profesionales sanitarios si ostentan el título de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, excluyendo, consecuentemente, el Licenciado en Psicología que no tenga dicha Especialidad.

El nuevo marco jurídico derivó en la exclusión de miles de licenciados en Psicología de poder seguir ejerciendo su actividad profesional que hasta ahora venían desarrollando, máxime cuando el número de plazas anuales para la obtención del título de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica no alcanza siquiera el centenar. Y, aun cuando el Ministerio de Sanidad y Consumo ha informado que “el hecho de que el carácter no específicamente sanitario de la Psicología no impide que estos profesionales [refiriéndose a los licenciados en Psicología sin la especialidad] desarrollen actividades en el ámbito de la salud”<sup>1</sup>, algunas Comunidades Autónomas han negado ya a gabinetes o consultas de Psicología el registro o la renovación de autorizaciones que hasta entonces se les venía reconociendo.

Tal esperpéntica situación condujo a las autoridades a la búsqueda de soluciones.

Y todo ello, sin perjuicio de las numerosas protestas sociales de las que se hizo eco el propio programa electoral del Partido Socialista Obrero Español en el sentido de comprometerse a incorporar a los licenciados en Psicología entre los profesionales sanitarios con la consiguiente modificación legal, así como otras instituciones, entre ellas, el Defensor del Pueblo en cuyo Informe Anual de 2003 alude a la “incierto situación que afecta de manera notable a las expectativas profesionales de presente y de futuro” del “numerosísimo colectivo de estudiantes y profesionales de la Psicología”, llamando la atención sobre la conveniencia de “examinar con detalle esta problemática”.

Toda esta problemática pretende ser corregida ahora por el Ministerio a través de una Orden Ministerial que, a juicio de este Consejo, tal y como ya se ha señalado, no es el instrumento adecuado, ni materialmente corrige la situación, resultando una fórmula ilegal.

---

<sup>1</sup> Comunicación de 4 de octubre de 2004, del Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo al Defensor del Pueblo como consecuencia del expediente de queja, referencia Q0411944, relativo a la situación de los licenciados en Psicología ante la LOPS.

### 3. Habilitación.

La disposición final segunda del Real Decreto 1277/2003 “faculta al Ministro de Sanidad y Consumo para dictar cuantas disposiciones requiera la aplicación de lo dispuesto en este Real Decreto, así como para la actualización de la clasificación y de las definiciones de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y unidades asistenciales a las que se refieren sus anexos”.

El proyecto de Orden Ministerial considera que no es necesario modificar el texto dispositivo del Real Decreto 1277/2003, sino que basta con la modificación del Anexo I (art. 1 de la Orden proyectada) y del Anexo II (art. 2 de la Orden proyectada). Hasta ahí no procede objeción alguna, pues efectivamente tal modificación se ajusta a lo dispuestos en la habilitación normativa establecida en la disposición final segunda del RD 1277/2003.

Sin embargo, la Orden Ministerial proyectada regula en una disposición adicional el régimen de autorizaciones de las consultas de Psicología, lo que va más allá de la mera “actualización y clasificación y de las definiciones de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y unidades asistenciales a las que se refieren sus anexos”, según la citada disposición final segunda del RD 1277/2003. A juicio del Colegio, no es pues suficiente tal habilitación normativa, exigiéndose la fórmula de real decreto.

### 4. El Artículo 2 del Real Decreto 1277/2003.

El art. 2 del RD 1277/2003 establece un elenco de definiciones (centro sanitario, servicio sanitario, establecimiento sanitario, actividad sanitaria, ...). En concreto se define actividad sanitaria como el “conjunto de acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento o rehabilitación, dirigidas a fomentar, restaurar o mejorar la salud de las personas realizadas por profesionales sanitarios”. Por tanto, la actividad sanitaria sólo podrá llevarse a cabo por los “profesionales sanitarios”, entendiéndose por tales aquellos que regula la LOPS. A tales efectos, como ya se ha comentado, con relación a los Psicólogos, la LOPS entiende que sólo son “profesionales sanitarios” los que tienen el título de especialista en Psicología Clínica.

En suma, difícilmente la proyectada Orden Ministerial puede resultar siendo una solución a las expectativas de los licenciados en Psicología.

La pretensión que el propio Ministerio de Sanidad y Consumo esgrime en la parte expositiva de la Orden Ministerial y que ha comunicado en otras ocasiones a esta

Organización Colegial de que los licenciados en Psicología lleven a cabo actividades sanitarias pasa, exclusivamente, por la modificación de la LOPS.

En este mismo sentido se ha pronunciado el informe solicitado al profesor García de Enterría: “La solución que en la vigente situación legal demandan las competencias profesionales relacionadas con la salud del título de Licenciados en Psicología ... sería la modificación de la LOPS incorporando dicho título a los que integran las profesiones sanitarias tituladas delimitadas en dicha Ley” (conclusión tercera del informe de 14 de diciembre de 2005).

Por tanto, en nada se ajusta la pretensión que parece recoger la parte expositiva del proyecto con relación a la incorporación de los licenciados en Psicología (sin especialidad) a las actividades sanitarias con la regulación que proyecta. Primero, porque para ser así, se requeriría una modificación de la LOPS (a través de la correspondiente ley) y segundo porque ni siquiera la proyectada Orden Ministerial modifica la referencia que el propio Real Decreto hace a los profesionales sanitarios en su artículo 2 (de hacerlo, exigiría que fuese por medio de Real Decreto).

5. “Profesionales sanitarios titulados regulados”.

Carece de fundamento alguno la referencia que tanto la parte expositiva como el art. 2.4 del proyecto hacen con relación a las “profesiones sanitarias tituladas y reguladas”. Concretamente, reza así el art. 2.4:

“El apartado U.900 de dicho anexo (refiriéndose al Anexo II) pasa a tener la siguiente redacción:

U.900 Otras unidades asistenciales: unidades bajo la responsabilidad de profesionales con titulación oficial o habilitación profesional que, aun cuando no tengan la consideración legal de “profesiones sanitarias tituladas y reguladas” en el sentido previsto en el artículo 2.1 de la ley 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias, llevan a cabo actividades sanitarias que no se ajustan a las características de ninguna de las unidades anteriormente definidas por su naturaleza innovadora, por estar en fase de evaluación clínica, o por afectar a profesiones cuyo carácter polivalente permite desarrollar, con una formación adecuada, actividades sanitarias vinculadas con el bienestar y salud de las personas en centros que tengan la consideración de sanitarios”.

A la vista de esta redacción nueva que se propone de la U.900, se deduce que existen dos tipos de profesionales sanitarios: los que ejercen profesiones que tienen la consideración de “profesiones sanitarias tituladas y reguladas” y aquellos que “no tengan la consideración legal de profesiones sanitarias tituladas y reguladas”.

Insiste esta Organización Colegial que tal división, carece de fundamento legal toda vez que supone la creación de una categoría de profesionales sanitarios que no está prevista en la Ley: aquellos que llevan a cabo actividades sanitarias (por tanto, a la vista del art. 2 del Real Decreto y de la LOPS son profesionales sanitarios) pero que sin embargo no tienen la consideración legal de “profesiones sanitarias tituladas reguladas en el sentido previsto en el art. 2.1 de la Ley 44/2003”.

La Ley 44/2003 delimita tasadamente los que son profesionales sanitarios y por mucho que pese a esta Organización Colegial, una Orden Ministerial no puede ahora ingeniar para los licenciados en Psicología la categoría de los profesionales sanitarios “no regulados”.

#### 6. Disposición adicional (“Consultas de Psicología”).

El proyecto, abundando en la ilegalidad, regula en la disposición adicional única la autorización de consultas de psicología. Ya se ha expuesto anteriormente que esta regulación supone una modificación del texto normativo del Real Decreto (no de sus anexos) y, por tanto, el instrumento normativo para modificarlo sería un Real Decreto dado que la habilitación prevista en la disposición final segunda no alcanza más que a los anexos.

En todo caso, el problema de fondo que plantea esta disposición adicional segunda es aún mayor. Pretende que los licenciados en Psicología que no ostenten el título de especialista en Psicología Clínica puedan obtener la autorización de consulta de psicología siempre que “acredite, bien haber cursado los estudios de licenciatura de Psicología siguiendo un itinerario curricular cualificado por su vinculación con el área docente de Personalidad, Evaluación y Tratamiento Psicológicos o con la Psicología Clínica y de la Salud, o bien acredite una formación complementaria de posgrado relativa a dichas áreas no inferior a 400 horas, de las que al menos 100, deberán ser prácticas tuteladas en centros/instituciones donde se realicen actividades de atención a la salud mental o en consultas/gabinetes de psicología clínica, debidamente autorizados conforme a las previsiones del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre”.

Y el punto segundo de la disposición adicional señala que “Las Administraciones Sanitarias, a fin de determinar si los itinerarios curriculares de la licenciatura o la formación complementaria alegada por los solicitantes se adecuan a las materias que se citan en el apartado anterior, podrán solicitar asesoramiento a las Facultades de Psicología, a la Organización Colegial de Psicólogos, o a la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología Clínica”.

Dos cuestiones esenciales merecen ser destacadas. En primer lugar, el significado del título único de Licenciado en Psicología creado por el Real Decreto 1428/1990. En segundo lugar, el papel de los Colegios Profesionales.

Con relación a la primera cuestión, el Real Decreto 1428/1990 regula el título universitario oficial, único, de Licenciado en Psicología. En virtud del art. 28 de la entonces vigente Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, se disponía que el Gobierno, a propuesta del Consejo de Universidades, “establecerá los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudios que deban cursarse para su obtención y homologación”. Y así, el artículo único de dicho Real Decreto establece “el título universitario de Licenciado en Psicología, que tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las correspondientes directrices generales propias de los planes de estudios que deben cursarse para su obtención y homologación y que se contienen en el anexo”.

El título de Licenciado en Psicología creado por el Real Decreto 1428/1990 es único, y ese título de acuerdo con el correspondiente plan de estudios que articula la formación profesional de los Psicólogos ha venido capacitando legalmente a los Psicólogos para realizar actividades sanitarias hasta la nueva normativa sobre las profesiones sanitarias del año 2003. La restricción expresada por la disposición adicional del proyecto supone obviamente una disminución de competencias profesionales que una práctica continuada de más de una década ha considerado atribuidas a los Psicólogos por razón de dicho título.

La modificación planteada aquí viene a incidir sobre aspectos propios del ámbito de las titulaciones, con un tratamiento impropio desde el ámbito de la técnica autorizante del control sanitario. Instrumenta una especialidad de carácter exclusivo y excluyente de la carrera de Psicología, legalmente inexistente, que nunca se ha creado legal ni reglamentariamente, y prescinde de la competencia y procedimiento legalmente

aplicables. Lo que hace que por este motivo, sí pueda ser susceptible de ser considerada ilegal de conformidad con el art. 62 LPC.

Sentado que se trata de un título oficial único creado por un Real Decreto, resulta ilegal condicionar a los licenciados en Psicología no especialistas la autorización de una consulta en Psicología a la exigencia de un contenido curricular específico valorado discrecionalmente por la Administración Sanitaria.

Esta circunstancia, además de la propia ilegalidad que significa en sí misma (por las razones expuestas con relación a la validez del título oficial y único) y de atentar a los derechos de los licenciados en Psicología cuyo título tendrá un valor u otro dependiendo de las asignaturas cursadas, daría lugar a una manifiesta discriminación, dada la variedad de asignaturas ofertadas por las universidades o de la estructura particular de los planes de cada centro universitario.

La segunda cuestión que merece subrayarse es la relativa al papel de los Colegios Profesionales de Psicólogos. Frente a la función de ordenación del ejercicio de las profesiones atribuida a los Colegios Profesionales que regula la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y demás leyes autonómicas (el art. 1.3 de la Ley 2/1974 dispone que son fines esenciales de estas Corporaciones “la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados”), es ahora la autoridad administrativa en materia de Sanidad quien determina si un licenciado en Psicología acredita suficientemente su formación en un determinado “itinerario curricular” y, en consecuencia, puede ser autorizado para una consulta de psicología.

Es conveniente puntualizar que, en el caso de que fuera necesario acreditar destrezas profesionales específicas y adicionales a las que recogen los títulos oficiales para el ejercicio de la profesión en un ámbito determinado, entendemos que es esta Corporación profesional la que debe ostentar las competencias específicas para el desarrollo de la función acreditadora, en coherencia con las atribuciones que marca la Ley para los colegios profesionales.

#### 7. Inseguridad jurídica permanente.

Al margen de la ilegalidad que representa la Orden proyectada, siguiendo el informe emitido por el profesor García de Enterría, la reforma va a “suscitar una importante conflictividad litigiosa, que es de esperar sobre todo por parte de los especialistas en

Psicología Clínica; en el sentido de que traten de mantener ante los Tribunales el reconocimiento legal (LOPS) de su exclusividad en la pretensión de las actividades propias de su especialidad, relativas a diagnósticos, evaluaciones y tratamientos psicológicos. Esa litigiosidad probable ciertamente va a suponer una notable alteración en el desarrollo normal y pacífico de la actividad de los profesionales de la psicología (...). En resumen, los problemas jurídicos generalizados que previsiblemente puede provocar la modificación proyectada, originaría una secuela de inestabilidad profesional, perjudicial no sólo para los propios profesionales sino también para el desarrollo normal de su actividad y la recepción de ésta por sus pacientes (...). Por todo ello, además de las razones de ilegalidad expuestas, el informe del profesor García de Enterría termina señalando que “la actuación realmente acorde y respetuosa en el momento actual con las condiciones profesionales propias de la actual titulación de los Licenciados en Psicología, puestas de manifiesto reiteradamente y de forma unánime desde la propia Administración, no debiera ser otra que la de incorporar el de Psicología a los títulos de Licenciado que integran las profesiones sanitarias definidas en el art. 2.2 a) de la vigente Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, siguiendo en definitiva la orientación en este sentido marcada con claridad por el Defensor del Pueblo en su ya citado Informe Anual de 2003”.

En Madrid, a veinticuatro de febrero de 2006.

Francisco Santolaya Ochando

*Decano-Presidente  
Colegio Oficial de Psicólogos*