

Roj: STS 6884/2011  
Id Cendoj: 28079130042011100558  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 3063/2010  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Octubre de dos mil once.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera, del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados citados del margen, el recurso de casación nº **3063/2010**, interpuesto por la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física (SERMEF), que actúa representada por la Procurador de los Tribunales D<sup>a</sup>. Alicia Porta Campbell, contra la sentencia de 24 de marzo de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, sección quinta, recaída en el recurso contencioso administrativo 708/2008 , en el que la sociedad recurrente impugnaba la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, 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.

Siendo parte recurrida la Administración General del Estado, que actúa representada por el Sr. Abogado del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO** .- El recurso contencioso administrativo nº 708/2008, seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, sección quinta, contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, 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, terminó por sentencia de 6 de noviembre de 2009, cuyo fallo es del siguiente tenor: "DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la SOCIEDAD ESPAÑOLA DE REHABILITACIÓN Y MEDICINA FÍSICA (SERMEF), representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Alicia Porta Campbell, 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; debemos declarar y declaramos la conformidad a Derecho de la precitada Orden, en los concretos extremos examinados. Sin hacer expresa imposición de costas."

**SEGUNDO** .- Una vez notificada la citada sentencia la parte recurrente por escrito de 22 de abril de 2010 manifiesta su intención de preparar recurso de casación y por providencia de 30 siguiente se tiene por preparado el recurso de casación, siendo las partes emplazadas ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO** .- En su escrito de formalización del recurso de casación, la parte recurrente interesa se case y anule la sentencia recurrida, y estimando el recurso contencioso-administrativo se declare la nulidad parcial de la Orden CIN/2135/2008, en cuanto a las siguientes menciones:

- Del Apartado 3. Objetivos

- 1.- "Conocer ...la patología...de las personas"
- 6.- "Valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia".
- 7.- "Diseñar el plan de intervención de fisioterapia".
- 8.- "...dirigir y coordinar el plan de intervención de fisioterapia".
- 10.- "Elaborar el informe de alta de los cuidados de fisioterapia".
- 18.- "Adquirir habilidades de gestión clínica que incluyan el uso eficiente de los recursos sanitarios..."

- De Apartado 5. Sobre los módulos y créditos: la expresión "rehabilitación física", comprendida en el módulo de Valoración en Fisioterapia "Tener la capacidad de valorar desde la perspectiva de la fisioterapia, el estado funcional del paciente/usuario, considerando los aspectos físicos, psicológicos y sociales del mismo. Comprender y aplicar los métodos y procedimientos manuales e instrumentales de valoración en Fisioterapia y *Rehabilitación Física*, así como la evaluación científica de su utilidad y efectividad."

Y ello en base a los siguientes motivos de casación:

"PRIMERO. Infracción de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia. *Art. 88.1.c) LJCA*. Se citan como infringidos los *Art. 67.1* y *Disposición adicional primera* de la LJCA, y *Art. 209.4ª, 216, 218.1.2 todos de la LEC* y *24 y 120.3 CE*.

SEGUNDO MOTIVO DE CASACIÓN. Infracción de las normas del ordenamiento o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate. *Art. 88.1 d) LJCA*."

Mas en concreto, mediante el primero de los motivos del recurso de casación se alega que si bien la Sentencia desestima el recurso contra la Orden CIN/2135/2008, hace caso omiso a los términos del debate planteado, y sostiene una serie de pronunciamientos por completo ajenos a los supuestos de hecho articulados en la demanda y a las pruebas practicadas, resolviendo el proceso por razones y argumentos fácticos y jurídicos que no son de aplicación a los demandantes, que se quedan ayunos de respuesta de la razón por la que se desestima su demanda, sin que tampoco del conjunto de los razonamientos de la sentencia pueda inferirse que la Sala de instancia haya tenido en cuenta las pretensiones del recurso.

Con el segundo de los motivos alega el recurso de casación que la sentencia infringe la *Disposición adicional 10ª del RD 1393/2007*, que impone que los títulos universitarios no pueden inducir a confusión ni coincidir en su denominación y contenido con los de los especialistas en ciencias de la salud, cual son los médicos rehabilitadores, y el *art. 6.2 de la Ley 44/2002*, en cuanto a las facultades propias de los médicos, que resultan confundidas por invasión conforme resulta del informe pericial acompañado con la demanda.

**CUARTO**.- La Administración General del Estado interesó en su escrito de oposición la desestimación del recurso de casación, confirmando íntegramente la resolución de instancia recurrida e imponiendo las costas a la parte recurrente.

Aduce para ello que la Sentencia resuelve la cuestión principal planteada, consistente en la invasión de las competencias propias de los médicos especialistas en medicina y rehabilitación, sin que incurra en incongruencia por el hecho de los pronunciamientos a mayor abundamiento, relativos a los servicios de naturopatía, acupuntura y parasanitarios.

Como que la Orden impugnada no pretende regular una profesión titulada, sino definir las aptitudes y las capacidades asociadas expresadas en módulos formativos para los alumnos y consiguientemente para los títulos que pretendan tener la consideración de título oficial y no las funciones o competencias que deben ejercer estos profesionales.

**QUINTO**.- Por providencia de 10 de octubre de 2011; se señaló para votación y fallo el día 18 de octubre de 2011, en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Marti Garcia, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO**.- En el recurso de casación que enjuicamos se impugna por la representación procesal de la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física (SERMEF), la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Audiencia Nacional, de fecha 24 de marzo de dos mil diez, que desestimó el recurso contencioso- administrativo que había interpuesto contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, 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 sentencia recurrida, en su fundamento de derecho segundo, resuelve lo procedente sobre los defectos formales que la demanda alegaba incurría la Orden:

"Pretende la recurrente la nulidad de la Orden 2135/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, en base a lo dispuesto en el *artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas* y del Procedimiento Administrativo Común, esto es "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de la normas que contienen las reglas establecidas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Pues bien la *Ley Orgánicas 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, regula en su título III "Competencia" artículos 20a 22* , y en ninguno de ellos aparece que tengan que emitir "informe" en supuestos como el que nos ocupa, una Orden que establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de fisioterapeuta.

La Orden ha seguido en su tramitación un procedimiento y así al folio 67 del expediente, el Secretario General del Consejo de Coordinación Universitaria certifica que el Consejo de Universidades en sesión de 31 de enero de 2008 emitió informe favorable a los borradores de acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones reguladas de Enfermero Responsable de Cuidados Generales, Farmacéutico, Fisioterapeuta y Odontólogo.

Asimismo, el Consejo de Universidades, en la citada sesión, ha informado favorablemente los borradores de órdenes ministeriales por las que se establecen los requisitos para la verificación de los Títulos que habilitan para el ejercicio de las profesiones de Enfermero Responsable de Cuidados Generales, Farmacéutico, Fisioterapeuta y Odontólogo.

También a los folios 7 a 9 del expediente obra informe del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de 4 de abril de 2008.

Por todo ello no procede la nulidad, ni siquiera la parcial de la Orden."

Y resuelve la controversia en los fundamentos tercero a cuarto, mediante la siguiente argumentación:

"TERCERO.- Por lo que se refiere al fondo del asunto, esta misma Sección ya se ha pronunciado con anterioridad frente a recursos dirigidos contra la misma Orden CIN 2135/2008, de 3 de julio, así como contra las Ordenes CIN/2134/2008, 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 Enfermero, y la Orden CIN/2137/2008, de 3 de julio, por la que establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Farmacéutico, en sentencias de once de noviembre de dos mil nueve, recurso 516/2008 , sentencia de treinta de septiembre de dos mil nueve, recurso 855/2008 y sentencia de 23 de septiembre pasado, recurso 853/2008 ; siendo muchos de los argumentos de fondo allí desarrollados plenamente aplicables al supuesto de autos.

Como decíamos en las precitadas sentencias, La *Ley 44/2003, de 21 de noviembre* , de ordenación de las profesiones sanitarias, contiene los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas. Así, a los efectos del presente proceso el *artículo 2, bajo* la rúbrica de "profesiones sanitarias tituladas", en el grupo "de nivel de Diplomado", recoge, entre otras, la de "Fisioterapia".

El *artículo 7 de la citada Ley, en el apartado 2* , dispone que, "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, son funciones de cada una de las profesiones sanitarias de nivel Diplomado las siguientes:

b) Fisioterapeutas: 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.

En desarrollo de estos preceptos legales, el ejercicio de la profesión de fisioterapeuta, regulada en la Orden impugnada, de acuerdo con el *apartado 9 del artículo 12 del Real Decreto 1.393/2007, de 29 de octubre* , por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, requiere la posesión del correspondiente título oficial de Grado, obtenido conforme a las condiciones fijadas por el Gobierno en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2008.

Este Acuerdo, en su apartado 4, encomienda al titular del Departamento correspondiente precisar los requisitos respecto a los objetivos del título y la planificación de las enseñanzas, lo que, para los Fisioterapeutas ha realizado la Orden impugnada, que, en el *artículo 5* , relativo a la "planificación de las enseñanzas", indica que "el plan de estudios deberá incluir como mínimo" una serie de módulos, entre los que se encuentra el de "Métodos específicos de intervención en Fisioterapia", con el siguiente contenido, referido a las "competencias que deben adquirirse": "Comprender y realizar los métodos y técnicas específicos al aparato locomotor (incluyendo terapias manuales, terapias manipulativas articulares, osteopatía y quiropraxia) a los procesos neurológicos, al aparato respiratorio, al sistema cardiocirculatorio y a las alteraciones de la estática y la dinámica. Métodos y técnicas específicas que tengan en cuenta las implicaciones de la ortopedia en la

fisioterapia, técnicas terapéuticas reflejas, así como otros métodos y técnicas alternativas y/o complementarias cuya seguridad y eficacia esté demostrada según el estado de desarrollo de la ciencia".

CUARTO.- A la luz de estos *preceptos normativos*, la Orden CIN 2135/2008 impugnada, como señala su exposición de motivos, tiene por objeto determinar "los requisitos a los que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Grado, que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, que hayan de presentar las Universidades para su verificación por el Consejo de Universidades".

Es decir, se fijan con carácter general las materias que han de recoger los planes universitarios para conseguir los respectivos títulos.

Ahora bien, como se afirma en la Sentencia de esta Sección de 16 de septiembre de 2009 -recurso contencioso-administrativo número 713/2008 -, las previsiones de este tipo de Órdenes han de "rellenarse con los pertinentes planes de estudio aprobados por las Universidades, a cuyo desarrollo habrá que esperar para determinar, a la vista de su contenido y posterior ejercicio de la actividad, si la misma invade o no competencias atribuidas" a los distintos profesionales en sanidad, "sin olvidar que en las distintas profesiones 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".

Teniendo presentes estas ideas, en línea con la argumentación sostenida en la referida Sentencia, hay que advertir que la Orden impugnada engloba la "osteopatía" y la "quiropaxia" como alguno de los métodos específicos de intervención de la Fisioterapia, pero que se engloban como parcelas de los distintos métodos y prácticas referidos al aparato locomotor, es decir, estos métodos o técnicas se configuran como elementos parciales de un conocimiento mas global de los métodos y técnicas del aparato locomotor, que comprenden otras modalidades, aparte de las indicadas por la parte actora, tales como la terapias manuales, terapias manipulativas articulares, y se extiende a otros aspectos, como los procesos neurológicos, el aparato respiratorio, el sistema cardiocirculatorio y alteraciones de la estática y la dinámica, y comprende métodos y técnicas alternativas y/o complementarias que tengan en cuenta las implicaciones de la ortopedia en la fisioterapia, técnicas terapéuticas reflejas y cualesquiera otras cuya seguridad y eficacia este demostrada según el desarrollo de la ciencia; de donde se desprende que el conocimiento a impartir en materia de fisioterapia es mucho mas extenso que el concreto contenido de la osteopatía y quiropaxia, ejercido por los parasanitarios.

En su consecuencia, entre las competencias que deben adquirirse para obtener el titulo de fisioterapeuta, se exige el conocimiento de datos esenciales, pero, básicos, de los métodos y técnicas de osteopatía y quiropaxia, pero su catálogo de conocimiento se extienden a parcelas y materias distintas y mas extensas que las exclusivamente referidas a esta concreta parcela de la actividad en materia de salud.

Una cosa es que la titulación exija adquirir aspectos básicos de disciplinas conexas, como hace la Orden, y otra la reserva total y absoluta de esas disciplinas a quienes principalmente se dedican a ellas, como parece pretender la demandante.

Máxime, como decíamos en la sentencia de 23 de septiembre de 2009 , cuando los profesionales cuya representación ostenta la recurrente no están amparados por una titulación semejante a la de los fisioterapeutas a nivel nacional e integrados en el sistema de salud, regulado estatalmente, tal y como dimana de la Orden impugnada, pues, simplemente tienen un reconocimiento fiscal, y en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

Estos profesionales ejercen una actividad para la que no se exige titulación, y, por supuesto, la misma no está incluida en el sistema nacional de salud, sin perjuicio que exista un reconocimiento a efectos fiscales en el Catálogo Nacional de Actividades (CNA), epígrafe 944, servicios de naturopatía, acupuntura y parasanitarios, por lo que falta el elemento de comparación necesario y determina que no pueda sostenerse con un mínimo de rigor que la Orden impugnada invada competencia alguna de una profesión no regulada a estos efectos o que se arrogue competencias que son propias del ejercicio de las terapias alternativas, como la osteopatía o quiropaxia, cuando su ámbito de actuación profesional, del contenido normativo de la orden impugnada, se desprende que los métodos específicos de intervención en Fisioterapia abarca métodos y técnicas mas amplias y extensas que las concretas que son el ámbito de actuación de los profesionales integrados en la federación recurrente. Y sin que jurídicamente sea admisible una pretensión de no exclusividad del ejercicio de una determinada actividad, cuando quien formula esta pretensión carece de regulación y/o control administrativo, que le confiera titulo jurídico para fundamentar la misma."

**SEGUNDO** .- En el primer motivo de casación denuncia la parte recurrente, al amparo del *artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción*, el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia, al no haberse pronunciado sobre todas las cuestiones planteadas, como dice ha sido la falta de respuesta a la alegación de que algunos de los objetivos de la Orden vulnera la normativa específica de las competencias de los médicos rehabilitadores, sin que la demanda aluda a la osteopatía ni a la quiropraxia, que es a lo que se dedican los fundamentos de la sentencia, quedando de esta manera sin respuesta por carecer el comparativo de relación alguna con su pretensión y el objeto del recurso contencioso- administrativo interpuesto.

La jurisprudencia de este Tribunal Supremo distingue, cuando estudia el vicio de incongruencia omisiva que denuncia el recurso, tres conceptos discernibles en el proceso contencioso-administrativo, que denomina "argumentos", "cuestiones" y "pretensiones". Es así, porque éstas, constituidas por la decisión o decisiones que la parte pide, tienen tras sí: primero, el motivo o motivos de impugnación (o de oposición), que expresan el vicio o vicios, la o las infracciones jurídicas que se imputan (o el obstáculo que impide acogerlas), y que constituyen, que pasan a ser la o las cuestiones planteadas; y, segundo, la argumentación jurídica, constituida por las razones que a juicio de la parte determinan el vicio o lo contrario. Y los distingue para afirmar que el deber de congruencia exige del juzgador que se pronuncie sobre las pretensiones y que analice las cuestiones; y para matizar que, en cambio, no sucede lo mismo con los argumentos, que sólo constituyen el discurrir lógico-jurídico de la parte y no imponen al juzgador el deber de responder a través de un discurso propio necesariamente paralelo, bastando con que el suyo sea adecuado y suficiente para resolver las cuestiones y decidir sobre las pretensiones.

La sentencia identifica con corrección el objeto y los términos del debate, que resuelve con total correlación en cuanto la alegación de incurrir la Orden CIN/2135/2008 impugnada en defectos procesales, como el planteamiento inicial relativo al fondo del asunto, que sin embargo posteriormente abandona para incidir la no invasión competencial por parte de la regulación de los requisitos a los que deben adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención del título que habilita para el ejercicio de la profesión de Fisioterapia, de los métodos, técnicas y prácticas propias de la osteopatía y la quiropraxia, dejando imprejuizados los términos en los que la demanda sostenía la nulidad de ciertas menciones del apartado de objetivos y de módulos de la repetida Orden, cual es que invaden o incurren en confusión aquellos apartados con los contenidos del programa formativo de la especialidad de Medicina y Rehabilitación, incurriendo de esta manera en el vicio de incongruencia que se denuncia, pues la sentencia sea mas o menos extensa en este aspecto, no expone las razones por las que desestima el recurso contencioso administrativo conforme los términos en los que venía configurada la controversia por la sociedad recurrente, que por ello padece indefensión, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, que ha precisado el alcance de la motivación de las sentencias, así en la número 13/2001, de 29 de enero señala lo siguiente: *"conviene recordar que el deber de los órganos judiciales de motivar sus resoluciones es una exigencia implícita en el art. 24.1 CE, que se hace patente en una interpretación sistemática de este precepto constitucional en relación con el art. 120.3 CE, pues en un Estado de Derecho hay que dar razón del Derecho judicialmente interpretado y aplicado, y que responde a una doble finalidad*

*a) de un lado, la de exteriorizar el fundamento de la decisión, haciendo explícito que ésta corresponde a una determinada aplicación de la Ley;*

*b) y, de otro, permitir su eventual control jurisdiccional mediante el ejercicio de los recursos. Ahora bien, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, como derecho a obtener una decisión fundada en Derecho, no es exigible un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se debate, sino que basta con que el Juzgador exprese las razones jurídicas en las que se apoya para tomar su decisión, de modo que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundamentadores de la decisión, esto es, la "ratio decidendi" que determina aquélla. No existe, por lo tanto, un derecho fundamental del justiciable a una determinada extensión de la motivación, puesto que su función se limita a comprobar si existe fundamentación jurídica y, en su caso, si el razonamiento que contiene constituye, lógica y jurídicamente, suficiente motivación de la decisión adoptada, cualquiera que sea su brevedad y concisión, incluso en supuestos de motivación por remisión (por todas, SSTC 184/1998, de 28 de septiembre, FJ 2 ; 187/1998, de 28 de septiembre, FJ 9 ; 215/1998, de 11 de noviembre, FJ 3 ; 206/1999, de 8 de noviembre, FJ 3, 187/2000 FJ 2)".*

La sentencia no expresa las razones por las que a juicio del Tribunal llevan a desestimar el recurso interpuesto conforme los términos en los que venía configurada la controversia, lo que conduce a su nulidad y a que este Tribunal resuelva lo que corresponda dentro de los términos en que aparece planteado el

debate, conforme establece el *artículo 95.2,d) de la Ley Jurisdiccional* , sin necesidad ya del enjuiciamiento del segundo de los motivos del recurso de casación, relativo a la cuestión de fondo que a continuación abordaremos, a cuyo efecto reiteramos la desestimación de la alegación de incurrir la Orden en defectos formales causantes de su nulidad, de acuerdo la motivación de la sentencia casada, que hacemos nuestra en este particular.

**TERCERO** .- Recordamos que el recurso contencioso-administrativo reprocha a la Orden CIN/2135/2008 que fija no sólo un plan de estudios, sino que atribuye competencias profesionales a los fisioterapeutas en los apartados cuya nulidad se pide, que por ello dice invaden el ejercicio y cometido profesional de los médicos, y se confunden con la denominación y contenidos de la especialidad de medicina física y rehabilitación.

La resolución de lo que plantea el recurso aconseja tener como premisa que, como ya declaró este Tribunal en Sentencia de 11 de julio de 2011, recurso 6294/2009 , con cita de la de 17 de junio de 2003, recurso 481/1999, el alcance de la reserva de *Ley establecida en el artículo 36* de la Constitución respecto de las profesiones tituladas ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo como un principio relativo, que:

" A) No excluye «la posibilidad legal del desarrollo pormenorizado vía reglamento de las Leyes formales para determinar los temas básicos de la regulación de las profesiones así como las referentes al régimen jurídico aplicable a los Colegios Profesionales» ( sentencia de 25 de marzo de 1999, recurso 381/1997 ).

B) No afecta al Real Decreto que, dentro de la competencia del Estado, va dirigido «no a regular una profesión, sino a requerir la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales» ( sentencia de 25 de marzo de 1999, recurso 381/1997 ).

C) Afecta a las disposiciones que contienen una regulación básica o general de la profesión titulada que, en cuanto tal, sea subsumible en el ámbito de la reserva material de *Ley que establece el artículo 36 de la Constitución* ( sentencias de la antigua Sala Cuarta de 1 de abril de 1986 [sic ], 7 de junio de 1986 , 9 de noviembre de 1988 [sic ] y 6 de octubre de 1989 y las más recientes de la Sala Tercera de 17 de junio de 1991 y 27 de noviembre de 1993, recurso 99/1990 , 10 de septiembre de 1992 y 11 de septiembre de 1992 ).

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.

Se trata, por el contrario, de dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre , por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que ordena que los planes de estudios de las titulaciones que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, en todo caso, deben diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión, a cuyo efecto el Gobierno ha de establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios; siendo por ello aquéllas atribuciones profesionales y no las presentes competencias de la enseñanza, las sometidas a la reserva legal que establece el artículo 36 de la Constitución .".

Dicho esto, La Ley 44/2003, de 21 de noviembre , de ordenación de las profesiones sanitarias, declara a la fisioterapia como profesión regulada y titulada a nivel de Diplomatura, con la función de "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* ", siendo consecuencia de esta previsión que por el Gobierno se contemple cual es la capacitación necesaria para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta, sin cometido de acometer la regulación de dicha profesión, como el establecimiento de los requisitos respecto a objetivos del título y planificación de las enseñanzas.

A tal efecto el apartado cuarto del Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 2008 encomienda al Ministerio de Educación y Ciencia el establecimiento de tales requisitos y planificación tendente a procurar la competencia en dicha atribución, para lo que dispone la Orden CIN/2135/2008 los requisitos de los planes de estudio conducentes a la obtención de los títulos de Grado que habiliten para el ejercicio de la profesión de Fisioterapeuta.

Por lo demás, la *Disposición Adicional Décima del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre* , por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, establece que " 1. Los títulos universitarios a los que se refiere el presente real decreto no podrán inducir a confusión ni coincidir en su denominación y contenidos con los de los especialistas en ciencias de la salud regulados en el capítulo III de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre , de ordenación de las profesiones sanitarias ."; que es precisamente lo que, en sustancia, alega el recurso acaecido en aquellos extremos del anexo de la Orden CIN/2135/2008 que impugna, respecto las competencias propias de la profesión sanitaria médica, a la que corresponde " 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. ", conforme establece el artículo 6 de la citada Ley 44/2003 .

**CUARTO** .- 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.

Dicho lo cual, ciertamente es función específica de la profesión sanitaria médica la de diagnóstico, tratamiento, terapéutica y rehabilitación de los pacientes, como el enjuiciamiento y pronóstico de los procesos objeto de atención, mas nada de esto obsta la conveniencia que los profesionales de la fisioterapia adquieran las competencias precisas para la prestación de los cuidados propios de su disciplina, que comparte objeto y finalidad de conocimiento con las restantes profesiones sanitarias.

Dicho lo cual, el recurso pone de manifiesto que el conocimiento de la patología es cometido propio y exclusivo de la profesión médica, como premisa del diagnóstico y tratamiento de la enfermedad, lo que bajo su criterio habría de impedir que los profesionales de la Fisioterapia adquiriesen la competencia para " conocer...la patología...de las personas ", que como objetivo de conocimiento se recoge en el apartado 3 del Anexo de la Orden CIN/2135/2008, conforme el siguiente literal: " Conocer y comprender la morfología, la fisiología, la patología y la conducta de las personas, tanto sanas como enfermas, en el medio natural y social ", que debe ser rechazado por cuanto la adquisición de dicha competencia no tiene como finalidad la arrogación de función específica alguna del personal sanitario médico, como habilitar el desempeño de la Fisioterapia, sin la desintegración del proceso asistencial que inspira la propuesta del recurso.

Resulta de igual manera respecto los restantes objetivos y módulo que cuestiona la demanda -" Valoración diagnóstica de cuidados de fisioterapia según las normas y con los instrumentos de validación reconocidos internacionalmente ", " Diseñar el plan de intervención de fisioterapia atendiendo a criterios de adecuación, validez y eficiencia ", " Ejecutar, dirigir y coordinar el plan de intervención de fisioterapia, utilizando las herramientas terapéuticas propias y atendiendo a la individualidad del usuario ", " Elaborar el informe de alta

de los cuidados de fisioterapia una vez cubiertos los objetivos propuestos", " Adquirir habilidades de gestión de clínica que incluyan el uso eficiente de los recursos sanitarios y desarrollar actividades de planificación, gestión y control en las unidades asistenciales donde se preste atención en fisioterapia y su relación con otros servicios sanitarios ", o " Tener la capacidad de valorar desde la perspectiva de la fisioterapia, el estado funcional del paciente/usuario, considerando los aspectos físicos, psicológicos y sociales del mismo. Comprender y aplicar los métodos y procedimientos manuales e instrumentales de valoración en Fisioterapia y Rehabilitación Física, así como la evaluación científica de su utilidad y efectividad "-, pues el conocimiento de tales razonablemente se dirige al ejercicio de la profesión de fisioterapeuta, que por ello han de acreditarse para la obtención del título de Grado que la permite y habilita, sin que el suceso que comparta una misma rama de la ciencia con la Licenciatura en Medicina, permita desconocer que éstas son competencias necesarias para la prestación de los cuidados propios de la Fisioterapia, sin la preordenación de invasión competencial de la que se queja la demanda, cuyo ejercicio profesional lo es sin perjuicio de las funciones que corresponden desarrollar a cada profesional sanitario conforme su propia titulación y competencia, e incluso la que puedan ejercer otros profesionales.

Aduce por último la demanda que las competencias que establece la Orden CIN/2138/2008 son coincidentes con las recogidas en la Orden SCO/846/2008, de 14 de marzo, por la que se aprueba y publica el programa formativo de la especialidad de Medicina Física y Rehabilitación, con contravención de la prohibición de coincidencia o confusión con la denominación y contenidos de los títulos de los especialistas en ciencias de la salud, prevista en la *Disposición Adicional 10ª del Real Decreto 1393/2007*, según resulta -dice- del informe pericial que acompaña el propio escrito de demanda. El informe del Doctor Rubén concluye que el conocimiento y comprensión de la patología de una persona es competencia propia de los médicos, sin que otros profesionales puedan determinar por sí solos el diagnóstico o tratamiento de un paciente, que el plan de actuación de la fisioterapia en un paciente no puede desconocer la actuación de los médicos especialistas en rehabilitación en medicina física en aquello que venga reservado a su ejercicio profesional, que el informe de alta de un paciente corresponde emitirlo al médico responsable de la asistencia en cada caso, o que la decisión del estado funcional de un paciente y valoración diagnóstica de los cuidados de Fisioterapia forman parte de la historia clínica y se incluyen a juicio y por decisión del médico responsable. Cuestiones que inciden en las distintas funciones reguladas de una y otra profesión sanitaria, pero ajenas a la capacitación que es necesaria proporcionar para el ejercicio de las actividades profesionales en Fisioterapia, sin que justifique qué competencia exigida en la Orden impugnada sea coincidente o incurra en confusión con las metas del programa formativo de la especialidad de Medicina Física y Rehabilitación.

**QUINTO.-** Las valoraciones anteriores obligan, conforme a lo dispuesto en el *artículo 95 de la Ley de la Jurisdicción*, a declarar haber lugar al recurso de casación y a desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, 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.

Sin que sean de apreciar temeridad ni mala fe en ninguna de las partes a los efectos de una concreta imposición de costas en la Instancia y debiendo cada parte abonar las costas causadas a su instancia en este recurso de casación.

## FALLAMOS

Que estimando el primer motivo de casación, debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física (SERMEF), contra la sentencia de 24 de marzo de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, sección quinta y en su virtud: **PRIMERO** .- Casamos y anulamos la citada sentencia. **SEGUNDO** .- Desestimamos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Rehabilitación y Medicina Física (SERMEF), contra la Orden CIN/2135/2008, de 3 de julio, por aparecer la misma ajustada a derecho. Sin que haya lugar a expresa condena en costas en la Instancia y debiendo abonar cada parte las causadas en este recurso de casación.

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.