

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA
CATEDRATICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ABOGADO

PRINCIPE DE VERGARA, 62
TEL. 91 435 2560
FAX. 91 577 4704
28006 MADRID
e-mail:abogados@garciadeenterria.com

Informe emitido a requerimiento del
Colegio Oficial de Psicólogos de
Madrid sobre la obtención de título
oficial de Psicólogo Especialista
en Psicología Clínica.

Septiembre 2003

Sumario

	<u>Pags.</u>
ANTECEDENTES	3
CONSULTA	5
INFORME	6
Primero.- Sujeción de la Administración al principio de legalidad	6
Segundo.- Condición reglada de la sujeción a lo certificado por el Colegio Pro- fesional como medio de acreditación del ejercicio de la actividad pro- fesional de psicología clínica	10
CONCLUSIÓN	16

I

A N T E C E D E N T E S

Primero.- Por Real Decreto 2490/1980, de 20 de noviembre de 1980, se creó y reguló el título oficial de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica que incorporó un régimen transitorio para el acceso al nuevo título de Licenciados o poseedores de título homologado o equivalente que con anterioridad hubieran obtenido plaza para *formación especializada*, desempeñado puesto de trabajo en *Instituciones Sanitarias*, ejercido de *actividad profesional, docente e investigadora y asistencial*, en el ámbito, en todos los casos, propio de la Especialidad de **Psicología Clínica** (Disposición Transitoria Primera a Cuarta).

Segundo.- Con posterioridad, la **Orden 1107/2002 de 10 de mayo de 2002**, en desarrollo del anterior **Real Decreto** de 1998, reguló el procedimiento a seguir para la obtención del título por las "vías transitorias" previstas en el Real Decreto.

Tercero. - En relación con el régimen legal establecido en la expresada normativa, se ha planteado durante la tramitación de instancias presentadas para la obtención del título la existencia de un elevado número de Psicólogos que, como dice el reciente proyecto de Real Decreto de modificación del antes citado de 1998, "habiendo iniciado su ejercicio profesional en el ámbito de la Psicología Clínica antes de la entrada en vigor del Real Decreto 2490/1998, sin embargo han completado el período de ejercicio profesional requerido en cada caso con posterioridad a dicha fecha".

Esta cuestión se encuentra, sin embargo, en vías de solucionarse por el citado Real Decreto modificativo que se proyecta, en el sentido de que "los períodos de ejercicio profesional, de carácter asistencial, colegiado y docente, requeridos por las disposiciones transitorias" ya referidas "se computarán **hasta el 19 de febrero de 2003...** siempre que dicho ejercicio se hubiera iniciado antes del 3 de diciembre de 1998, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 2490/1998".

Cuarta.- Pero queda pendiente en cambio, en relación con el régimen transitorio previsto para el acceso al título desde el ejercicio de **actividades profesionales** propias de la Especialidad de Psicología Clínica, cómo debe considerarse el alcance del régimen de acreditación de dicho ejercicio regulado en la **Disposición Transitoria Tercera** del Real Decreto 2490/1998.

II

C O N S U L T A

Se somete a consulta el valor legal que a efectos de la obtención del Título Oficial de Psicólogos Especialista en Psicología Clínica haya de reconocerse a las **certificaciones** que expida el correspondiente Colegio Oficial de Psicólogos sobre el tiempo de ejercicio de actividades profesionales propias de la Especialidad, y la discrecionalidad que podría hacer valer, en su caso, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en la valoración de dichas certificaciones para la concesión o denegación del citado Título.

III

I N F O R M E

Primero.- Sujeción de la Administración al principio de legalidad.-

1.- Frente a la doctrina de la *vinculación negativa* de la Administración a la Ley, que vino a prolongar nada menos que hasta la última postguerra los postulados del principio monárquico, en el que la Ley actuaba respecto a las Administraciones Públicas como mero límite externo garante básicamente para éstas de una libertad autónoma de determinación, la doctrina kelseniana de la *vinculación positiva*, que postula por el contrario el principio democrático de su dependencia de la Ley, se ha impuesto ya en el Derecho Administrativo contemporáneo, lo que conlleva el imperativo inexcusable de no admitirse ningún poder jurídico que no cuente con una atribución normativa precedente. De

modo que, como observa el administrativista MERKL, "cada acción administrativa aislada está condicionada por la existencia de un precepto jurídico-administrativo que admita semejante acción", y por consiguiente se concluye la invalidez de toda acción administrativa que no venga legitimada por un precepto jurídico-administrativo que prevea semejante acción.

Esta formulación actual en el Derecho Administrativo del principio de legalidad de las Administraciones Públicas tiene, desde luego, plena aplicación y positivación en nuestro ordenamiento legal.

La tiene con su proclamación textual y expresa en el artº 9-3 de la Constitución, y el mandato de sujeción de "los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", que declara inmediatamente antes el apartado 2 de ese mismo artº 9. Y lo aplican igualmente en la legislación administrativa ordinaria las disposiciones de la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992. Su artº 53-2 establece la sujeción del contenido de los actos administrativos a "lo dispuesto por el ordenamiento jurídico", en el artº 63-1 determina "la invalidez de los [actos] que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico incluso la desviación de poder". Igualmente el artº 70 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vigente de 1998 dispone la estimación en las Sentencias que dicten los Tribunales de esta Jurisdicción de los recursos que se interpongan ante ella "cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder".

2.- Este imperativo básico del ordenamiento jurídico-administrativo de sujeción de las Administraciones Públicas a la ley es el que ha de presidir el juicio sobre la cuestión que se consulta, sobre el régimen legal de acreditación del ejercicio de actividad profesional de Psicología Clínica. En la que, por tanto, ha de partirse de la premisa inexcusable,

como este Letrado tiene expresado en su *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, publicado con el profesor T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (10 ed. Civitas, 2002, pág. 442), de que no hay en Derecho español ningún espacio franco o libre de Ley "en que la Administración pueda actuar con un poder jurídico libre". De modo que, como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 3 de enero de 1979, expresando lo que es doctrina uniforme, constante y reiterada en toda la Jurisprudencia, "el Derecho objetivo no solamente limita la actividad de la Administración, sino que la condiciona a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta; a la que en todo caso debe ajustarse".

Y esa cobertura previa se construye mediante la técnica de la atribución de potestades, que pueden ser regladas o discrecionales, según que la norma habilitante de la potestad reduzca la labor de la Administración a la mera constatación del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente (potestad reglada); o, por

el contrario, habilite a la Administración la inclusión de un criterio de estimación subjetiva en el proceso aplicativo de la Ley (potestad discrecional). Diferenciación de relevancia particular para abordar en el siguiente apartado el criterio con que ha de valorarse la cuestión a que la consulta se refiere, relativa a la posibilidad por parte de la Administración competente de apartarse del contenido de las **certificaciones** que expidan los Colegios Profesionales de Psicólogos.

Segundo.- Condición **reglada** de la sujeción a lo **certificado** por el Colegio Profesional como medio de acreditación del ejercicio de la actividad profesional de Psicología Clínica.-

1.- La consulta que se formula plantea, en definitiva, si la Administración competente para el otorgamiento del título oficial de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica por el ejercicio profesional de la misma que se acredite, goza de potestad discrecional en la valoración de régimen de acreditación del cumplimiento de los requisitos

exigidos para dicho acceso, dispuesto legalmente al efecto.

2.- Este acceso al título oficial se habilita en el régimen transitorio del Real Decreto de 20 de noviembre de 1998 para los Licenciados o poseedores de título homologado o equivalente, que hubieran venido ejerciendo la actividad profesional propia de la Psicología Clínica con anterioridad a la creación del título oficial.

Así lo establece la **Disposición Transitoria Tercera** del **Real Decreto 2490/1998**, de 10 de mayo de 2002, que exige para la obtención del título un tiempo de ejercicio de la actividad profesional "superior al 150 por 100 del fijado en el programa formativo de la especialidad"(apartado 2).

Y a tal efecto determina con precisión el medio de acreditación de dicho ejercicio, que ha de resultar precisamente de **certificación** a expedir por el Colegio Profesional del solicitante.

Lo establece así con toda claridad el apartado 1 de la citada **Disposición Transitoria Tercera**, que declara lo siguiente:

"1. Podrán acceder al título de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, los Licenciados en Psicología, o poseedores de título homologado o declarado equivalente en los términos previstos en el artículo 1.2.a), que, mediante certificación expedida por el correspondiente Colegio Profesional, acrediten haber ejercido, con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto, las actividades profesionales propias de la Especialidad de Psicología Clínica".

3.- Al margen de que, como ya se expuso en la relación de antecedentes, se pretende mediante una proyectada modificación reglamentaria extender las posibilidades de acceso a la nueva titulación, a los profesionales que hayan completado el tiempo de ejercicio de la actividad profesional propia de la Especialidad, incluso con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto de 1998 que creó la nueva titulación, "hasta el 19 de febrero de **2003**", lo que parece indudable en todo caso en el texto reglamentario aplicable es la condición absolutamente reglada del régimen de

acreditación de dicho tiempo de ejercicio.

Es claro que la normativa aplicable de la Disposición Transitoria 3ª anteriormente expuesta, concreta en la **certificación** que al efecto ha de expedir el Colegio Profesional de Psicólogos el modo de dejar acreditado el tiempo de ejercicio profesional de la Especialidad, sin arbitrar potestad alguna de valoración de dicho instrumento probatorio por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que tiene la competencia para el otorgamiento del título.

Tal como se ha expuesto en el apartado anterior de este Informe, el principio de legalidad, de aplicación inexcusable a todas las Administraciones Públicas por mandato constitucional y del ordenamiento jurídico-administrativo, exige que toda posibilidad de valoración discrecional requiere una habilitación y atribución expresa y específica por la norma de la correspondiente potestad con el carácter de discrecional, lo que aquí desde luego no se da. De modo

que todo pretendido ejercicio de facultades discrecionales en la valoración de la acreditación legalmente establecida por la normativa aplicable debe considerar al margen de la Ley, y susceptible por ello de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa que corresponda.

4.- A lo expuesto, aun cabe agregar, redundando en el valor jurídico vinculante y de obligada y reconocida eficacia, que la norma legal confiere a la **certificación** acreditativa del tiempo de ejercicio de la actividad profesional, que ésta tiene la condición jurídica de **acto administrativo** producido por un ente integrante de la llamada Administración corporativa, como son los Colegios Profesionales; perteneciendo a los actos que conforme establece el artº 8º de la Ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974, están "sujetos al Derecho Administrativo", y que "una vez agotados los recursos corporativos, serán directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". Tal como establece igualmente el artº 2º-c) de la Ley de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998 para las Corporaciones de Derecho pública que forman parte de la Administración Pública en cuanto Entidades de Derecho Público así contemplados en el artº 1º-2-d) de dicha Ley.

Esto significa que las **certificaciones administrativas** a que la consulta se refiere son actos declarativos de derechos, sólo susceptibles de revisión en los términos excepcionales de la revisión de oficio (por el propio Colegio actuante) prevista para los supuestos de nulidad de pleno derecho en el artº 102 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común de 16 de noviembre de 1992, o el proceso de lesividad previsto en el siguiente artº 103, o en su caso, mediante su impugnación en sede jurisdiccional. Procedimiento este último por el que habría de encauzar la Administración del Estado competente para el otorgamiento del título, cualquier discrepancia con la certificación emitida; sin que pueda desconocerla o desvirtuarla en cuanto el extremo que acredita según ley (tiempo de ejercicio profesional), so pena de incurrir en ilegalidad manifiesta.

IV

C O N C L U S I Ó N

La norma legal reguladora de la potestad del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de otorgamiento del título oficial de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, contenida en la Disposición Transitoria Tercera 1 del Real Decreto 2490/1998, no habilita a la Administración actuante discrecionalidad alguna que le permita prescindir o apartarse del medio de prueba de los requisitos exigidos sobre el ejercicio de la actividad profesional, consistente en **Certificación** expedida por el correspondiente Colegio Profesional.

Tal es mi opinión en Derecho, salvo opinión mejor fundada.

Madrid, 11 de septiembre de 2003

