

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN QUINTA Secretaría de D. LUIS MARTÍN CONTRERAS

LEXNET  
Notificación  
18/02/2010

### SENTENCIA N°:

**Fecha de Deliberación:** 02/02/2010  
**Fecha Sentencia:** 03/02/2010  
**Núm. de Recurso:** 0000847/2008  
**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO  
**Núm. Registro General:** 04848/2008  
**Materia Recurso:** RECONOCIMIENTO TÍTULO  
**Recursos Acumulados:**  
**Fecha Casación:**  
**Ponente Ilmo. Sr. :** D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ  
**Demandante:** ILUSTRE CONSEJO GRAL. DE COLEGIOS OFICIALES DE MÉDICOS  
**Procurador:** D. ALEJANDRO GONZÁLEZ SALINAS  
**Letrado:**  
**Demandado:** MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACION  
**Codemandado:**

**Abogado Del Estado**

**Resolución de la Sentencia:** DESESTIMATORIA

### Breve Resumen de la Sentencia:

NOTIFICACION 18- Febrero - 2010 / Rº 10 días  
VENCIMIENTO 04- Marzo - 2010 / Rº Casación

Ldo. Don Pedro González Salinas

# AUDIENCIA NACIONAL

## Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN QUINTA

**Núm. de Recurso:** 0000847/2008  
**Tipo de Recurso:** PROCEDIMIENTO ORDINARIO

**Núm. Registro General:** 04848/2008  
**Demandante:** ILUSTRE CONSEJO GRAL. DE COLEGIOS OFICIALES DE MÉDICOS  
**Procurador:** D. ALEJANDRO GONZÁLEZ SALINAS

**Demandado:** MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACION

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

### SENTENCIA N°:

**Ilmo. Sr. Presidente:**  
D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

**Ilmos. Sres. Magistrados:**  
D. JOSE MARIA GIL SAEZ  
D. FERNANDO F. BENITO MORENO  
D. ÁNGEL NOVOA FERNÁNDEZ  
Dª. MARÍA DEL CARMEN RAMOS VALVERDE

Madrid, a tres de febrero de dos mil diez.

**VISTO** por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 847/2008, promovido por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, representado por el Procurador de los Tribunales D. Alejandro González Salinas y asistido por el

Letrado D. Pedro González Salinas, contra la Orden CIN/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, habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado; cuantía indeterminada.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por Orden CIN/2134/2008, de 3 de julio, de la Ministra de Ciencia e Innovación, se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Enfermero.

Disconforme con dicha Orden, en cuanto a los números 2 y 8 del apartado 3 del anexo, el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos acude a la vía jurisdiccional.

**SEGUNDO.-** Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando una sentencia por la que *“1. Se declare la nulidad, anule o revoque y deje sin efecto la Orden impugnada y, en concreto, los apartados 2 y 8 del apartado 3 de la misma, que se refiere a los objetivos y las competencias que los estudiantes deben adquirir y se arbitren las medidas que fueren necesarias para restablecer la situación jurídica perturbada. 2. Y se arbitren las medidas que fueren necesarias para restablecer la situación jurídica perturbada”*.

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

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

Concluido el procedimiento, se señaló para votación y fallo el día 2 de febrero de 2010, en que así tuvo lugar.

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

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto contra la Orden 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.

La pretensión del Consejo General recurrente consiste en que se anulen los números 2 y 8 del apartado 3 del Anexo de dicha Orden, en cuanto recogen como *“Objetivos. Competencias que los estudiantes deben adquirir”* el de *“2. Planificar y prestar cuidados de enfermería dirigidos a las personas, familia o grupos, orientados a los resultados en salud evaluando su impacto, a través de guías de práctica clínica y asistencial, que describen los procesos por los cuales se diagnostica, trata o cuida un problema de salud”*, y el de *“8. Promover y respetar el derecho de participación, información, autonomía y el consentimiento informado en la toma de decisiones de las personas atendidas, acorde con la forma en que viven su proceso de salud-enfermedad”*. Esencialmente, las pretensiones anulatorias se basan, por un lado, en la infracción de normas superiores, como el Real Decreto 1.393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en relación con la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias; por otro lado, en la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad constitucionalmente consagrado; y, finalmente, en haberse incurrido en desviación de poder.

Frente a ello, el Abogado del Estado destaca que la finalidad de la Orden impugnada no es la de determinar las funciones o los cometidos propios de ninguna profesión, que constituye un concepto más amplio, sosteniendo que la parte demandante ha incurrido en una interpretación incorrecta de los números

impugnados del apartado 3 del anexo de la Orden, rechazando que se haya producido alguna de las infracciones denunciadas.

**SEGUNDO.-** Vistos los términos en los que el proceso ha quedado planteado, la cuestión que se suscita radica, esencialmente, en que la parte actora considera contrario al ordenamiento jurídico, ya sea por infringir normas de superior jerarquía -primera pretensión anulatoria-, por vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad -segunda pretensión anulatoria- o por haberse incurrido en desviación de poder -tercera pretensión anulatoria-, que se disponga que los estudiantes de enfermería han de obtener las competencias necesarias para el ejercicio de una parcela de la profesión, *“la de diagnosticar enfermedades”*, que es exclusiva de los médicos y de los odontólogos.

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

**TERCERO.-** La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, contiene los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas. En lo que ahora interesa, cabe destacar que el artículo 2, bajo la rúbrica de *“profesiones sanitarias tituladas”*, contempla una estructura en dos grupos: *“de nivel de Licenciado”*, en el que figuran los Licenciados en *“Medicina”*, y el *“de nivel de Diplomado”*, en el que están los Diplomados en *“Enfermería”*.

El artículo 6 de la citada Ley, hace una delimitación de las actuaciones de los Licenciados sanitarios, a quienes incumbe, en general, *“dentro del ámbito de actuación para el que les faculta su correspondiente título, la prestación personal directa que sea necesaria en las diferentes fases del proceso de atención integral de salud y, en su caso, la dirección y evaluación del desarrollo global de dicho proceso, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en el mismo”* (apartado 1), precisando que, específicamente, *“corresponde a los Licenciados en Medicina la indicación y realización de las actividades dirigidas a la promoción y mantenimiento de la salud, a*

*la prevención de las enfermedades y al diagnóstico, tratamiento, terapéutica y rehabilitación de los pacientes, así como al enjuiciamiento y pronóstico de los procesos objeto de atención” [apartado 2, letra a)].*

El artículo 7 de la misma Ley, sigue un esquema similar para definir las atribuciones de los Diplomados sanitarios, así, les reconoce, en general, *“dentro del ámbito de actuación para que les faculta su correspondiente título, la prestación personal de los cuidados o los servicios propios de su competencia profesional en las distintas fases del proceso de atención de salud, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en tal proceso”* (apartado 1), concretando que *“corresponde a los Diplomados universitarios en Enfermería la dirección, evaluación y prestación de los cuidados de Enfermería orientados a la promoción, mantenimiento y recuperación de la salud, así como a la prevención de enfermedades y discapacidades”* [apartado 2, letra a)].

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

**CUARTO.-** Ahora bien, entiende la Sección que ni el número 2 ni el 8 del apartado 3 del Anexo de la Orden atribuyen a los estudiantes de enfermería la capacitación para diagnosticar enfermedades.

En efecto, por un lado, el término *“diagnóstica”* utilizado en el número 2 no puede sacarse de contexto, como parece pretender la parte demandante. Lo que se quiere es que la formación en enfermería comprenda la de *“planificar y prestar cuidados enfermeros”* dirigidos *“a los resultados en salud”* y evaluando su impacto, funciones que han de realizarse mediante *“guías de práctica clínica y asistencial”*, siendo estas últimas las que *“describen los procesos por los cuales se diagnostica, trata o cuida un problema de salud”*.

A este respecto ha de resaltarse que estas *“guías de práctica clínica y guías de práctica asistencial”* constituyen uno de los elementos de la infraestructura para la mejora de la calidad del Sistema Nacional de Salud, tal y como dispone el artículo 59.2.c) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que, además, las define diciendo que son *“descripciones de los procesos por los cuales se diagnostica, trata o cuida un problema de salud”*,

expresiones que, como resulta evidente, se limitan a ser transcritas por el citado número 2 del apartado 3 del Anexo de la Orden.

Por otro lado, ninguno de los elementos contenidos en el número 8 del apartado 3 del Anexo de la Orden autoriza a inferir que la formación de los enfermeros les faculte para diagnosticar en cuanto han de promover y respetar distintos derechos de los pacientes, como los de participación, de información y de autonomía, así como el consentimiento informado, todos ellos proclamados en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y en el momento de tomar decisiones.

Conjugando lo que se lleva expuesto, hay que entender que, pese a la opinión contraria de la parte demandante, ni en el número 2 ni en el 8 del apartado 3 del Anexo de la Orden se está fijando como objetivo de la formación en enfermería el adquirir competencias para el diagnóstico médico, ni, por tanto, posibilitando la obtención por los estudiantes de enfermería de competencias expresamente reservadas a otros profesionales sanitarios. Sin que sobre recordar que, como ha declarado esta Sección en las Sentencias de 16 de septiembre -recurso número 713/2008- y de 11 de noviembre -recurso número 516/2009- de 2009, *“en las distintas profesionales sanitarias convergen una serie de funciones semejantes y muchas veces idénticas, de las que no es posible sustraer todas o algunas de ellas sin riesgo a dejar sin contenido alguna de estas profesiones y, paralelamente, las materias objeto de estudio para obtener las titulaciones han de coincidir plenamente algunas y otras parcialmente al ser contemplada la disciplina bajo otro punto de vista científico o práctico”*.

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

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

POR TODO LO EXPUESTO

**FALLAMOS**

**DESESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos contra la Orden CIN/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, por ser dicha Orden, en los extremos examinados, conforme a Derecho.

Sin hacer expresa imposición de costas.

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

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, en la forma acostumbrada, en Madrid, a            de            de 2010, de todo lo cual yo, el Secretario Judicial, doy fe.