

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1259/2025, de 21 de julio de 2025

Sala de lo Contencioso administrativo

Rec. n.º 1383/2024

SUMARIO:

Procedimiento administrativo. Reconocimiento de cualificación profesional. Solicitud a instancia de interesado. Silencio administrativo. Silencio positivo.

El examen de la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso precisa que se examine, el marco jurídico de aplicación al caso, para establecer, descendiendo de lo general a lo particular o específico, si el sentido del silencio administrativo era o no positivo. Conviene comenzar precisando que los procedimientos para el reconocimiento de cualificación profesional, como el ahora examinado, son un tipo concreto de procedimientos que se encuadran dentro del género de los procedimientos, por lo que ahora interesa, que se siguen a instancia del interesado, que en este caso es la parte recurrida.

Pues bien, en este tipo de procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados *para entenderla estimada por silencio administrativo*, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Y cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia.

En concreto, respecto de los procedimientos sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, la norma específica al respecto es el Real Decreto-ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que establece, entre las "medidas de simplificación administrativa", la modificación del "sentido del silencio en determinados procedimientos administrativos". Así es, el artículo 26 declara que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, se legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo.

Por tanto, se establece que el sentido del silencio administrativo en los procedimientos seguidos para el reconocimiento de cualificaciones profesional tiene un sentido positivo, a tenor del Real Decreto Ley 8/2011, pues no concurre ninguna excepción al respecto, de las previstas en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en las normas que contienen los artículos 50.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI).

PONENTE: MARIA ALICIA MILLAN HERRANDIS

Magistrados:

MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA

Síguenos en...



ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO
FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS
MARIA ALICIA MILLAN HERRANDIS
MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO
ANTONIO NARVAEZ RODRIGUEZ

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.259/2025

Fecha de sentencia: 08/10/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1383/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 30/09/2025

Ponente: Excmá. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 8

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1383/2024

Ponente: Excmá. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1259/2025

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D.^a María del Pilar Teso Gamella, presidenta

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 8 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el n.º 1383/2024 interpuesto por la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, frente a la sentencia de 30 de marzo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo

Síguenos en...



Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 745/2020. Ha comparecido como parte recurrida don Plácido, representado por la procuradora doña Marta Loreto Outeiriño Lago, y bajo la dirección letrada de doña Esther López Conde.

Ha sido ponente la Excm.a Sra. D.ª María Alicia Millán Herrandis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de don Plácido interpuso el recurso contencioso-administrativo n.º 745/2020 ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, contra la resolución del Director General de Ordenación Profesional, dictada por delegación del Ministro de Sanidad, de 11 de marzo de 2020, por la que se condiciona la solicitud de reconocimiento de efectos profesionales de título de Fisioterapeuta obtenido en Portugal para el ejercicio de la profesión regulada en España de Fisioterapeuta formulada al amparo de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento y del Consejo, y del Real Decreto 581/2017.

SEGUNDO. -Dicho recurso fue estimado por sentencia de 30 de marzo de 2023.

TERCERO.-Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal del Ministerio de Sanidad informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 26 de enero de 2024, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO. -Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados el Ministerio de Sanidad como recurrente y don Plácido como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 18 de diciembre de 2024, lo siguiente:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 1383/2024, preparado por la representación procesal del Estado, contra la sentencia de 30 de marzo de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Octava, de la Audiencia Nacional, en el recurso ordinario n.º 745/2020.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo

para la formación de la jurisprudencia consiste en:

El sentido del silencio aplicable en el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, si es positivo como sostiene el fallo recurrido o si es negativo como opina la Administración.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación:

Los arts. 70 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, 51 de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005 y 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA».

QUINTO. -Mediante diligencia de ordenación de 20 de diciembre de 2024 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO. -La representación procesal del Ministerio de Sanidad evacuó dicho trámite mediante escrito de 13 de febrero de 2025 y su pretensión es que se dicte sentencia estimatoria del recurso y que se fije por esta Sala la siguiente doctrina casacional:

«La falta de resolución dentro del plazo para resolver en los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales produce los efectos del silencio negativo, pudiéndose entender desestimada la solicitud».

SÉPTIMO. -Por providencia de 19 de febrero de 2025 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal de don Plácido, mediante escrito de 25 de marzo de 2025, en el que interesó la desestimación íntegra del recurso de casación, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

OCTAVO. -Conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 20 de junio de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 30 de septiembre de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrada ponente a la Excm. Sra. Dña. María Alicia Millán Herrandis.

NOVENO. - Por diligencia de ordenación de 4 de julio de 2005, se une a los autos la sentencia firme de la Audiencia Nacional de 14 de febrero de 2025 (R. 767/2022).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Antecedentes administrativos.

El Sr. Plácido es licenciado en Fisioterapia por la Escuela Superior de Salud Atlántica-Universidad de Portugal desde el 20 de julio de 2017, habiendo solicitado a la Dirección General de Ordenación Profesional de la Secretaría General de Sanidad, que le sea reconocida la cualificación profesional obtenida en Portugal, para así poder acceder al ejercicio de la profesión regulada en España de Fisioterapeuta, al amparo de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

El organismo mencionado concluyó, mediante resolución de 11 de marzo de 2020, y basándose -fundamentalmente- en el informe de 9 de septiembre de 2019, del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España, que los 62 créditos obtenidos por la realización de las prácticas del Grado se realizaron en Madrid, en el centro "Winfit", que no es un centro sanitario y que, por lo tanto, para la obtención del reconocimiento profesional se considera necesaria la superación de una prueba de aptitud sobre diversos aspectos de la materia en cuestión; o bien la superación de un período de prácticas tuteladas de 24 meses de duración en las mismas materias relacionadas para la prueba de aptitud.

La Subdirección General de Ordenación Profesional puso en conocimiento del interesado el contenido del informe del CGCCFE; y el 20 de septiembre de 2019 y el 10 de octubre de 2019 éste presenta ante el organismo mencionado sus alegaciones.

Razona la resolución administrativa recurrida -entre otros aspectos- que la profesión de fisioterapeuta no está incluida entre las profesiones sanitarias que la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, contempla de reconocimiento automático. Destaca que en lo relativo a la formación cursada en España, es relevante tener en cuenta que sólo puede validar una enseñanza realizada en su territorio si esta enseñanza es una formación regulada, en base al artículo 3. e) de la Directiva traída a colación y el artículo 4 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio.

SEGUNDO. -La sentencia impugnada en casación.

En el recurso contencioso-administrativo, el Sr. Plácido alega distintos motivos, entre los que destacamos, tanto por ser el objeto del presente recurso de casación como por ser la base de la sentencia recurrida, la "existencia de resolución estimatoria por silencio, de conformidad con el artículo 26 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio".

Precisamente comienza su exposición argumentativa la sentencia recurrida con dicho artículo, que legitima a los interesados para entender estimada su solicitud en los procedimientos que se citan en el Anexo I por silencio administrativo, en los términos previstos en la legislación sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Anexo I recoge el procedimiento de acreditación de títulos correspondientes a profesiones reguladas de acuerdo con las previsiones contenidas en la Directiva 2005/36/CE. Señalando como normas reguladoras: Directiva 2005/36/CE y Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

Tras analizar el expediente administrativo, y más concretamente las fechas de la solicitud del interesado, de la solicitud de informe al CGCCFE, de la emisión de éste, de su traslado al interesado, de las alegaciones formuladas por el mismo y la resolución administrativa, la Sala de instancia concluye que cuando se dictó esta última había transcurrido sobradamente el plazo de tres meses legalmente previsto, por lo que se debía estimar el recurso por silencio administrativo.

En definitiva, dice que, en virtud del artículo 24.3. a) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, al dictarse la resolución impugnada tras la estimación de la solicitud por silencio no era posible condicionar el reconocimiento de efectos profesionales de título de Fisioterapeuta a la previa superación de medidas compensatorias consistente en prueba de aptitud o un periodo de prácticas de 24 meses de duración, por lo que estima el recurso contencioso-administrativo y anula la resolución administrativa impugnada, reconociendo a efectos profesionales el título de Fisioterapia obtenido en Portugal por el Sr. Plácido para el ejercicio de la profesión regulada en España de Fisioterapeuta.

TERCERO. -El recurso de casación.

Comienza el Abogado del Estado su exposición razonada de las infracciones cometidas -a su juicio- por la sentencia recurrida esgrimiendo el artículo 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, sobre procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, para a su vez hacer alusión al objeto del mismo, que es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Posteriormente se refiere a los apartados 2 y 3 del artículo 51 de la mencionada Directiva 2005/36/CE. Apartados que concretamente, se refieren a los plazos para resolver el asunto que nos concierne. Interpreta que la Audiencia Nacional infringe estos preceptos, ya que atribuye al silencio un sentido positivo en contra de lo que resulta tanto del artículo 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, como del artículo 51 de la Directiva 2005/36/CE. Es decir, si la falta de resolución -argumenta- dentro del plazo máximo para resolver tuviera atribuido un efecto estimatorio, carecería de sentido la previsión expresa sobre la posibilidad de impugnar la falta de respuesta.

Dice que su interpretación está avalada por el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que exceptúa de la regla general del silencio positivo los supuestos en que una norma de Derecho de la Unión Europea establezca lo contrario, como es en este caso. Para justificar su postura, se apoya en una sentencia de la misma Audiencia Nacional, la de 13 de diciembre de 2019 (Rec. 1090/2016), que a su vez cita la sentencia de este Tribunal de 22 de enero de 2008 (RC 10615/2004), en la que se recoge que en esta clase de asuntos, al tratarse de un procedimiento selectivo, en el que es preciso acreditar unos requisitos que demandan una valoración previa por un órgano determinado, no juega el silencio, pues sería una "temeridad procesal" la posibilidad de obtener títulos profesionales por silencio de la Administración.

Por último, hace hincapié en el informe técnico desfavorable del CGCCFE, y solicita a este Tribunal que declare que la falta de resolución dentro de plazo para resolver en los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales produce los efectos del silencio negativo.

CUARTO. -El escrito de oposición.

La representación procesal del Sr. Plácido destaca que la sentencia recurrida no se funda en una norma derogada, cual es el RD 1837/2008, lo cita cuando alude al RDL 8/2011, de 1 de julio, que resulta de aplicación a este caso. Y partiendo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado para entender estimada su solicitud por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. También hace especial énfasis en que cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la Ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

Posteriormente, invoca -al igual que la sentencia recurrida- el artículo 26 del Real Decreto-Ley 8/2011, así como que nos encontramos ante uno de los procedimientos recogidos en el Anexo I, en el que se aplica el sentido del silencio administrativo como positivo y se establece el plazo de resolución máximo en tres meses. El RD 1837/2008 fue sustituido por el vigente Real Decreto 581/2017, que en lo referido al procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, contiene idéntica regulación que el anterior, salvo la remisión que se realiza a la Ley 30/1992 o a la Ley 39/2015.

Respecto a la Directiva 2005/36/CE, tampoco da la razón al recurrente, pues la misma mantiene la vigencia de la anterior, introduciendo modificaciones relevantes con la finalidad de seguir progresando en la eliminación de los obstáculos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, y aligerando la carga administrativa vinculada al reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

Tampoco comparte la doctrina de la Audiencia Nacional esgrimida de contrario. En primer lugar porque se trata, dice, de una solicitud formulada el 2 de mayo de 2011 y, por lo tanto, anterior al Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio; y en segundo lugar porque en esa sentencia se trataba de una solicitud al amparo del Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales de títulos extranjeros de especialistas en ciencia de la salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, y en el que expresamente se preveía que el silencio tendría carácter desestimatorio.

Concluye que si el Real Decreto 581/2017 hubiese querido darle sentido negativo al alcance del silencio así lo habría hecho, al igual que el Real Decreto 459/2010; y por el contrario el artículo 26 del Real Decreto-Ley 8/2011 sí que le otorga sentido positivo al transcurso de tres meses desde que se hubiese hecho la solicitud.

Por todo ello, considera que procede la desestimación íntegra del recurso de casación y de forma subsidiaria como invoca la Abogacía del Estado, procederá la retroacción de actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia por parte de la Audiencia nacional para que dicte otra que entre en el fondo del asunto.

QUINTO. -Juicio de la Sala.

En esta misma fecha se ha deliberado el RC 1381/2024, donde se examinó la misma cuestión de interés casacional que en este recurso, dictando la sentencia n.º 1216/2025, de 1 de octubre. En aplicación de los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva regulados en los artículos 9.3 y 14 de la Constitución procede también la desestimación del presente recurso de casación reproduciendo los argumentos de la citada sentencia:

«CUARTO. - *El silencio en los casos de reconocimiento de cualificaciones profesionales (I)*

Síguenos en...



El examen de la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso precisa que examinemos, antes de nada, el marco jurídico de aplicación al caso, para establecer, descendiendo de lo general a lo particular o específico, si el sentido del silencio administrativo era o no positivo.

Conviene comenzar precisando que los procedimientos para el reconocimiento de cualificación profesional, como el ahora examinado, son un tipo concreto de procedimientos que se encuadran dentro del género de los procedimientos, por lo que ahora interesa, que se siguen a instancia del interesado, que en este caso es la parte recurrida.

Pues bien, en este tipo de procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 del artículo 24, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados *para entenderla estimada por silencio administrativo*, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Y cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia (artículo 24.1).

De manera que establece una norma general de silencio administrativo positivo para los procedimientos iniciados por solicitud del interesado cuando la Administración rebasa el plazo para resolver sin haber dictado resolución expresa. Ahora bien, se contienen, en el mismo artículo 24.1, varias excepciones, como son los casos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

En concreto, respecto de los procedimientos sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, la norma específica al respecto es el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que establece, entre las "medidas de simplificación administrativa", la modificación del "sentido del silencio en determinados procedimientos administrativos". Así es, el artículo 26 declara que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado que se citan en el Anexo I, el vencimiento del plazo máximo fijado, en su caso, en ese mismo anexo sin que se haya notificado resolución expresa, se legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo, en los términos previstos en el entonces vigente artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y ahora artículo 24 la Ley 39/2015.

Téngase en cuenta que el Anexo I, tras la modificación por la disposición final vigésima sexta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, en su completa relación, se refiere, por lo que importa al caso, a los "procedimientos administrativos con sentido del silencio negativo que pasa a positivo", e incluye en tal relación el plazo de los procedimientos sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales reguladas por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social y el entonces vigente Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE y la Directiva 2006/100/CE. De manera que cambió el sentido del silencio administrativo, pasando del silencio negativo a silencio positivo.

A tenor de las citadas normas con rango de ley, el silencio en este tipo de procedimientos es, por tanto, de carácter positivo.

Si descendemos a las normas de carácter reglamentario, como seguidamente haremos, advertimos que la conclusión no puede variar por las razones que a continuación expresamos.

QUINTO. - *El silencio en los casos de reconocimiento de cualificaciones profesionales (II)*

Es cierto como señala el Abogado del Estado que Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, que aplica la sentencia que se impugna, ha sido derogado.

Así es, la disposición de carácter general que deroga este Real Decreto de 2008 es el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), en cuya disposición derogatoria única se declara que queda derogado el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. Y el alcance de tal derogación se precisa en el apartado 2 de la citada disposición derogatoria cuando señala que "no obstante lo anterior y hasta tanto concluyan los trabajos de revisión a que se refiere el artículo 81 del presente Real Decreto, mantendrán su vigencia, a los solos efectos de la aplicabilidad del sistema de reconocimiento contemplado en la presente norma, los anexos VIII y X del citado Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre".

Pues bien, lo cierto es que el artículo 70.2 del Real Decreto 581/2017 establece, al abordar el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales, que "el plazo para dictar y notificar la resolución que proceda será de tres meses, a partir de la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Este plazo será de cuatro meses en los casos cubiertos por los capítulos I y II del presente título". Ciertamente esta regulación es idéntica a la que preveía el Real Decreto 1837/2008. De manera que aunque resulta procedente la depuración de los vicios que se denuncian cuando se aplican normas que ya han sido derogadas y que, por tanto, no resultaban de aplicación al caso, lo cierto es que en este caso no resulta relevante atendida la identidad del contenido de ambas normas reglamentarias.

De modo que efectivamente resultaba de aplicación el Real Decreto 581/2017, pues cuando se presentó la solicitud ya estaba en vigor. Si bien, desde un punto de vista sustantivo, en relación con fondo del recurso, no tiene trascendencia el expresado cambio normativo, pues ambas normas tienen un contenido exactamente igual.

SEXTO. - La excepción invocada por la concurrencia de una norma de Derecho de la Unión Europea

Por otro lado, el alegato sobre el que formula la Administración General del Estado su pretensión de nulidad de la sentencia se construye sobre la excepción del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, que, no obstante, no puede tener favorable acogida porque la interpretación de los artículos 50.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), no proporcionan cobertura a cuanto alega la Administración recurrente sobre la excepción concurrente.

En efecto, la excepción del artículo 24.1 de la Ley 39/2015, tras establecer con carácter general el silencio positivo para los procedimientos iniciados a instancia del interesado, añade como excepción los supuestos en los que una norma con rango de ley o *una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario*.

Síguenos en...



Sin embargo, el artículo 50.3 de la citada Directiva, no alterar el régimen jurídico sobre el silencio administrativo ni establece una norma contraria al silencio positivo en estos procedimientos, pues señala que *"la decisión, o la ausencia de decisión en el plazo prescrito, podrá dar lugar a un recurso jurisdiccional de Derecho interno"*.

Del mismo modo que el artículo 70.3 del citado Real Decreto de 581/2017 señala que la *"resolución del procedimiento será motivada, y contra ella, así como contra la falta de resolución expresa en el plazo establecido, podrán interponerse los recursos procedentes en vía administrativa y contencioso-administrativa"*, de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa".

De tales preceptos se infiere, a juicio de la Administración recurrente, que como en esos procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales sólo hay una persona interesada, la ahora recurrida, resulta claro, a su juicio, que se está aludiendo a la impugnación de una resolución expresa y a una presunta, pero esta última sólo puede impugnarse si entendemos que tiene sentido negativo y es, por tanto denegatoria presunta, pues no tiene sentido, sostiene, que sea impugnada por el interesado si hubiera operado el silencio positivo.

Esta tesis no puede ser acogida por esta Sala porque los indicados artículos 50.3 de la citada Directiva y 70.3 del Real Decreto 581/2017 no tienen como finalidad regular o modificar el sentido del silencio administrativo, que establece el citado Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, tras cuya regulación pasó de tener sentido negativo a ser de carácter positivo, en los procedimientos que relaciona el Anexo I. En definitiva, no estamos ante una norma comunitaria que establezca una norma contraria al régimen del silencio que establece la Ley 30/2015 y el Real Decreto Ley 8/2011.

Conviene reparar que la norma que contiene el artículo 50.3 de la Directiva tiene un alcance general y una formulación genérica comprensiva de las distintas posibilidades y opciones sobre la impugnación seguida en los diferentes sistemas de los distintos países de la Unión Europea, en relación con este tipo de procedimientos. Pero no pretende alterar el sistema sobre el sentido del silencio en nuestro derecho interno, en los citados procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Y, en fin, el artículo 70.3 del citado Real Decreto es una norma de rango reglamentario que naturalmente no puede alterar, en virtud del principio de jerarquía normativa, lo previsto en una norma con rango de Ley, como es el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, que específicamente alude a este tipo de procedimientos y establece el carácter positivo del silencio administrativo.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de casación.

SÉPTIMO. - Respuesta a la cuestión de interés casacional

El sentido del silencio administrativo en los procedimientos seguidos para el reconocimiento de cualificaciones profesional tiene un sentido positivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto Ley 8/2011, pues no concurre ninguna excepción al respecto, de las previstas en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en las normas que contienen los artículos 50.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI)».

SEXTO. -Las costas procesales.

De conformidad con los artículos 93.4 y 139.3 de nuestra Ley Jurisdiccional, en materia de costas procesales cada parte asumirá las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación n.º 1383/2024, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración General del Estado, contra la Sentencia, 30 de marzo de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo n.º 745/2020. No se hace imposición de costas en los términos señalados en el último fundamento de esta sentencia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

