



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE
NAVARRA. SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Plaza del Juez Elío/Elío Epailearen Plaza, Planta
5 Solairua

Pamplona/Iruña 31011

Teléfono: 848.42.40.73 - FAX 848.42.40.07

Email.: tsjcontn@navarra.es

AP050

Procedimiento Abreviado 0000283/2018 - 00

Jdo. Contencioso-Administrativo Nº 2 de Pamplona/Iruña

Procedimiento: **RECURSO DE APELACIÓN**

Nº Procedimiento: 0000325/2019

Materia: **Función pública**

NIG: 3120145320180000864

Resolución: Sentencia 000340/2019

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^o JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ

Fecha: 17/01/2020 14:31

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Código Seguro de Verificación: 3120133000-a7d0ce36b40d8806a7946c070e25014966otSAA==

SENTENCIA DE APELACIÓN Nº 000340/2019

ILTMOS. SRES.:

PRESIDENTE,

DÑA. MARÍA JESÚS AZCONA LABIANO

MAGISTRADOS,

D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ

DÑA. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN

En Pamplona/Iruña, a 23 de diciembre de 2019

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, en grado de apelación, el presente rollo de apelación nº 325/2019 interpuesto contra la Sentencia nº 103/2019, de 24-04-19, que desestima recurso contra las Órdenes Forales 163E/18, 162E/18, 185E/18, de la Consejera de Presidencia, Función Pública del Gobierno de Navarra, y de la desestimación presunta del recurso de alzada contra Resolución 15/2018, y desestimación presunta de reclamación de cantidad del 7/11/17, en relación con prestación de servicios docentes en actividades de formación, voluntariedad de los mismos y reconocimiento de

compensación económica pertinente, correspondiente a los autos procedentes del Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona/Iruña del Procedimiento Abreviado nº 283/2018, y siendo partes como apelantes Dña

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^o JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBANEZ

, representados por la Procuradora Dña. ELENA ZOCO ZABALA y defendidos por el Abogado D. ALBERTO ANDÉREZ GONZÁLEZ, y como apelado el DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, FUNCIÓN PÚBLICA, INTERIOR Y JUSTICIA DEL GOBIERNO DE NAVARRA, representado y dirigido por el LETRADO DE LA COMUNIDAD FORAL NAVARRA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 24 de abril de 2019 se dictó la Sentencia nº 103/2019 por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona/Iruña cuyo fallo contiene el tenor literal siguiente: *“Que debo DESESTIMAR Y DESESTIMO el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto la Procuradora Sra. Zoco, en nombre y representación de*

declarando las resoluciones impugnadas conforme a derecho.

Todo ello sin expresa imposición de costas”.

SEGUNDO.- Por la parte actora se ejercitó recurso de apelación en el que solicitaba su estimación con revocación de la sentencia apelada, al que se dio el trámite legalmente establecido.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a la Sala y formado el correspondiente rollo, tras las actuaciones legalmente prevenidas, se señaló para votación y fallo el día 23 de diciembre de 2019.

Es ponente la Ilma. Sra. Magistrada **Dña. M^a JESÚS AZCONA LABIANO**.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- De la sentencia apelada. **Motivos de apelación y de oposición a la apelación.**-

Se impugna en apelación la sentencia del juzgado de lo contencioso nº 2 que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden Foral 163E/2018, de 23 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra, contra la Orden Foral 162E/2018, de 23 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra, contra la desestimación presunta por silencio del recurso de alzada interpuesto por D^a _____ contra Resolución 15/2018, de 22 de enero, de la Directora Gerente del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra y contra desestimación presunta de la reclamación de cantidad presentada con fecha 7 de noviembre de 2017, y asimismo contra la Orden Foral 185E/2018, de 24 de octubre, de la Consejera de Presidencia, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra.

En la demanda se articulaba una doble pretensión dirigida a que se declarase el carácter voluntario para los demandantes de las actividades formativas cuya impartición desde el mes de mayo de 2017 les han venido siendo exigidas por el INSL, y por otro lado, se interesaba el reconocimiento del derecho a la compensación económica por la realización de dichas actividades.

La juez a quo desestima al considerar que, puesto que el organismo demandado, conforme a normativa que cita, asume entre sus funciones las relativas a las actividades de formación e investigación en el ámbito de la salud pública y laboral, el personal que se integra en una de sus secciones, como los demandantes, debe tener como propias las funciones de formación impuestas y realizadas, sin que su desarrollo se supedite a la aceptación voluntaria de los trabajadores, ni por tanto deba ser objeto de compensación, y ello a los efectos de lo dispuesto en el art. 8 del DF 44/200, lo que a su juicio vendría ratificado por el hecho de que tales cursos se imparten siempre en horario laboral; y en todo caso, no existe precedente administrativo admisible porque en todo caso sería contrario a la regulación legal expuesta.

Se basa la apelación en lo siguiente.

Los actores solicitan lo que solicitan con efectos desde mayo de 2017 porque se corresponde estrictamente con el criterio que ha venido siendo aplicado por el INSL hasta esa fecha, es decir, el de considerar que la realización de actividades formativas por los demandantes tiene carácter voluntario y queda sujeta a la compensación económica ex art. 8 DF 44/2003.

Los demandantes desempeñan todos ellos puestos de carácter técnico en la sección de Prevención de Riesgos Laborales del INSL.

Se infringe por la sentencia art. 8 DF 44/2003 y anexo 3 del citado DF y es que no se puede confundir las competencias del organismo demandado y las concretas funciones del puesto de trabajo de los reclamantes (en esto incide el Defensor del Pueblo de Navarra). Dicho de otro modo, la atribución a una entidad pública de competencias sobre una materia no implica de modo automático o necesario que todo el personal adscrito a la misma deba asumir como propia la labor de impartición de docencia o formación sobre la materia a la que viene referida la competencia del ente. Debe existir un título jurídico de atribución de las funciones formativas a los puestos de trabajo desempeñados por los actores, de modo que la asignación

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^o JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBANEZ

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 17/01/2020 14:31

Código Seguro de Verificación: 3120133000-a7d0ce36b40d8806a7946c070e25014960tSAA==

de dichas funciones requeriría una previsión de carácter expreso, en su caso en un instrumento jurídico adicional a la mera regulación de las competencias del órgano, ya con la propia descripción y denominación del puesto que permite considerar como inherentes al puesto aquellas funciones de formación, o por una mención expresa en la plantilla orgánica, o por la determinación de las funciones del puesto en la convocatoria pública de ingreso, o, en su caso, por la aprobación de una norma organizativa o interna que así lo establezca.

La afirmación de la sentencia de que el que los cursos se realicen en jornada de mañana ratifica la tesis de la Administración, avala justamente la tesis contraria, es decir esta circunstancia no se opone a su carácter voluntario y a su consiguiente remuneración, pues se prevé en el citado Anexo las dos opciones sin que por ello pierda su carácter voluntario.

Interpretación errónea art. 31 Estatutos del INSL porque de este precepto no se colige, como hace la sentencia, que la competencia para asesoramiento sobre distintos aspectos referidos a la materia de prevención de riesgos laborales comprenda labores de carácter formativo; las competencias del Instituto se circunscriben a las de asesoría, impulso y fomento de actuaciones de formación pero no a las de organización e impartición directa de actividades formativas, sin perjuicio claro de las actividades de formación que, como cualquier otro ente o departamento de la Administración pública pueda organizar y ejecutar a través de personal propio o externo. Es decir, el art. 31 no asigna al Servicio de Salud Laboral funciones de impartición de actividades formativas con medios propios de las que pueda inferirse que la realización de actuaciones docentes constituya una función propia de los puestos de trabajo desempeñados por los actores. Y alude a mayor abundamiento al art. 37.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, del que se infiere que corresponde al empresario proporcionar formación a los Delegados de Prevención, lo que se compadece mal con la atribución en general al INSL de la competencia

para ejecutar tales actuaciones a través de su personal y medios propios.

Infracción por la sentencia del art. 33 Estatutos, de modo que, aun cuando se entendiera que el Servicio de Salud Laboral ejerce competencias de formación en esta materia y que de ello se deduce la asignación de funciones a puestos de trabajo concretos, la determinación de cuáles sean éstos debe realizarse acudiendo a la norma de organización, precisamente los estatutos examinados, al objeto de identificar dentro del Servicio en cuestión la unidad orgánica a la que se atribuyen dichas competencias. Así el art. 33 establece: *"La Sección de Prevención de Riesgos Laborales desarrollará las funciones previstas en este decreto foral que afecten a la identificación, evaluación, programación e intervenciones técnicas u organizativas frente a los riesgos laborales, a las actuaciones preventivas de los servicios de prevención y a la investigación de accidentes de trabajo."*

Como se desprende de la mera lectura del precepto, no existe en él la más mínima referencia a labores de formación como propias de la Sección, revistiendo todas las asignadas a dicha unidad orgánica un carácter exclusivamente técnico, que es, por lo demás, acorde con el perfil (técnico y no docente) del nombramiento funcional que ostentan todos y cada uno de los demandantes.

Por tanto, si las funciones propias del puesto son las que resultan de la norma de estructura orgánica de la unidad a la que se adscriben, no cabe sino concluir que los puestos de trabajo de los actores no tienen en el presente caso asignadas labores docentes o formativas; el artículo 33 de los estatutos no admite una conclusión distinta.

Esta última, por otro lado, se confirma a la vista de lo que dispone la Orden Foral 44/2016, de 10 de mayo, del Consejero de Salud, por la que se establece la estructura orgánica del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra.

El artículo 6 de esta norma, publicada en Boletín Oficial de Navarra número 117, de 17 de junio de 2016, prevé la existencia, dentro del

Servicio de Salud Laboral, de una denominada Unidad de Formación, Información e Investigación.

Ya de entrada, y atendiendo a su denominación, parece obligado concluir que, de asumir el Servicio competencias en materia de formación y docencia, la unidad concreta a la que se encomienda el ejercicio de las mismas debe ser la prevista en el citado artículo 6 de la Orden Foral. De hecho, a este dato se aludía ya en el escrito de demanda (página 26 del mismo, con sustento en el documento número 5 acompañado con él), no obstante lo cual, y a pesar del carácter normativo de la alegación, la sentencia guarda absoluto silencio sobre ella.

En todo caso, y al margen de su denominación, la mera lectura de la relación de funciones asignadas a la Unidad de Formación, Información e Investigación lleva a entender que, de tener que atribuir a una unidad orgánica (no al Instituto en su conjunto, lo que es absurdo) la competencia en materia de actividades formativas, esta no puede ser otra que la ya señalada; lo que lleva a concluir, a su vez, que será el personal adscrito a dicha unidad quien (de acogerse la tesis de la Administración demandada) asuma como propias de sus puestos de trabajo la realización de aquellas actividades.

Arbitrariedad manifiesta con respecto del criterio mantenido por largo tiempo por la Administración; por apartamiento no justificado respecto de su actuación precedente, lo que se plasma en una simple comunicación interna que tampoco es objeto de motivación expresa ex art. 35. 1.c LPA.

En cuanto al carácter no vinculante del precedente ilegal, que apenas apunta la sentencia, se aduce por la apelante que ni hay motivación como decimos, ni existe ilegalidad, pues, incluso después de 2017 la impartición de cursos sobre prevención de riesgos laborales realizada por otros funcionarios de ese Servicio se ha considerado como funciones no propias del puesto de trabajo (guarda silencio la sentencia sobre este extremo, aunque se puso de manifiesto en demanda), y ello con independencia del organismo que organice la formación. Aplicación

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^o JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBANEZ

Fecha: 17/01/2020 14:31

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Código Seguro de Verificación: 3120133000-a7d0ce36b40d8806a7946c070e25014966otSAA==

ante situaciones iguales de un criterio distinto carente de justificación objetiva y racional.

Se opone a la apelación el Gobierno de Navarra.

Se alega en primer lugar la inadmisibilidad del recurso de apelación por razón de la cuantía al entender que la pretensión ejercitada es única y susceptible de valoración económica. Y cita sentencia de esta Sala rollo 189/2018. Se opone a la inadmisión la apelante al entender que en la primera instancia ya defendió la parte actora la cuantía indeterminada del proceso sin que por aquel entonces se dijera nada en contra, cosa que sí hace ahora en la segunda instancia, con lo que ha precluido el trámite para hacerlo y en todo caso no se pretende únicamente el abono de los cursos, sino un pronunciamiento abstracto de reconocimiento del carácter voluntario de los mismos y de si dentro de sus funciones se les puede obligar a impartir cursos de formación, porque podía haber tenido por único objeto el de la declaración del carácter voluntario de la participación en actividades de formación independiente de que la actividad sea o no retribuida; y además se pidió del reconocimiento y declaración del derecho a percibir la compensación económica, y claro, junto a ello el abono de las actividades de formación ya realizadas y no abonadas. En definitiva de acuerdo con el art. 42.2 de la LJCA, se ha de reputar de cuantía indeterminada el procedimiento que se refiere a funcionarios públicos que no versa exclusivamente sobre derechos susceptibles de valoración económica pues se plantea asimismo una pretensión no susceptible de tal valoración.

En cuanto al tema de fondo, viene a redundar en los argumentos contenidos en las Resoluciones administrativas, y ,añade algunas alegaciones en el escrito de contestación, al que nos vamos a remitir , sin perjuicio de responder a los motivos concretos de las partes en los fundamentos que siguen.

SEGUNDO .- De la admisibilidad del recurso de apelación.-

A la vista de lo actuado, procede la admisión del presente recurso de apelación. Veámos.

Ciertamente esta Sala en sentencia rollo 189/2018 señaló que en el supuesto enjuiciado, *“la pretensión ejercitada no pretende un reconocimiento abstracto de un derecho sino que ese reconocimiento se concreta en una determinada indemnización, que, efectivamente solicitaron los demandantes”*, pero es que precisamente en aquel caso no se ejercitaba pretensión de reconocimiento abstracto de un derecho no evaluable económicamente, pero en este caso a juicio de esta Sala, y tal y como defiende la recurrente, se pretende acumuladamente a la pretensión de abono de la compensación económica un pronunciamiento abstracto de reconocimiento del carácter voluntario de los cursos de formación y de si dentro de sus funciones se les puede obligar a impartir cursos de formación. Si examinamos las solicitudes y recursos de alzada que han venido formulando los recurrentes, y desde luego la demanda, tenemos que su pretensión ha ido más allá que la meramente retributiva o compensatoria, puesto que en todo momento se ha pretendido se reconociera y declarase que la prestación de actividades de formación reviste para ellos carácter voluntario y se les reconociera el derecho a percibir la compensación económica establecida en el DF 44/2003, cosa que por cierto se reconoce de modo explícito por la propia Administración en escrito de recurso de reposición frente a inadmisión de prueba en la instancia, véase pág. 74 de los autos.

Por lo demás, en la primera instancia ya defendió la parte actora la cuantía indeterminada del proceso sin que por aquel entonces se dijera nada en contra por la Administración, cosa que sí hace ahora en la segunda instancia, aportando además unos documentos que en ningún momento acompañó en momento anterior, cuando pudo hacerlo.

Y es también cierto, tal y como pone de manifiesto la apelante que el presente proceso podía haber tenido por único objeto el de la declaración del carácter voluntario de la participación de los funcionarios

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBANEZ

Fecha: 17/01/2020 14:31

demandantes en actividades de formación independientemente de que la actividad sea o no retribuida.

En definitiva entonces de acuerdo con el art 42.2 de la LJCA, se ha de reputar de cuantía indeterminada el procedimiento que referido a funcionarios públicos no versa exclusivamente sobre derechos susceptibles de valoración económica pues se plantea asimismo una pretensión no susceptible de tal valoración, como se ha expuesto y por ende se ha de admitir el recurso de apelación.

TERCERO .- De algunos antecedentes relevantes para la resolución del caso. –

Partiremos de la resolución administrativa en su día recurrida según la cual

“En relación con el personal adscrito al Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra al que se refiere el presente recurso, debe tenerse en cuenta la Disposición Adicional octava de Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que establece que “La presente Ley Foral (...) así como la normativa legal y reglamentaria dictada en su desarrollo, le resultará igualmente de aplicación al personal adscrito a los demás organismos autónomos dependientes del Departamento de Salud.”. Por lo tanto a los recurrentes les resulta de aplicación la normativa específica del Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea.

Respecto a la cuestión suscitada por el Sr. Urricelqui Chasco el artículo 24 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, señala que *“El personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea será compensado por impartir docencia o cursos de formación en el ámbito del sector público en la cuantía y condiciones que se determinen reglamentariamente.”*

Esta previsión ha sido desarrollada reglamentariamente mediante Decreto Foral 44/2003, de 3 de marzo, por el que se determinan y asignan

las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que dispone en su artículo 8 lo siguiente:

“El personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea será compensado por impartir docencia, cursos o seminarios para la formación en el ámbito del sector público, organizados por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, con las cuantías que se especifican en el Anexo 3 de este Decreto Foral, siempre que la misma no constituya la prestación de las funciones propias del puesto de trabajo o forme parte de programas de formación reglados, y su cobro haya sido previsto y autorizado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el momento de aprobación del curso, programa o actividad formativa.

Cuando las referidas acciones de formación, cursos o seminarios se repitan periódica o continuamente, las cantidades a abonar serán las que asimismo figuran en el Anexo 3.”

6°.- Atendiendo a la literalidad de los preceptos citados el personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que participa en la impartición de cursos y demás actividades formativas organizadas por el Servicio Navarro de Salud o, como en el caso que nos ocupa, por el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, únicamente puede percibir compensaciones económicas por dicha actividad formativa si ésta no constituye prestación de las funciones propias de su puesto de trabajo.

Llegados a este punto procede traer a colación el informe del Servicio de Gestión Económica y Profesionales del citado Instituto, de 22 de junio de 2018, en el que se indica:

“El artículo 3.c) del mencionado Estatuto establece como objeto del ISPLN el asesoramiento e intervención técnica en materia de salud laboral en el campo de la prevención de riesgos laborales y de protección de la salud en relación con las condiciones de trabajo de la población laboral Navarra en las materias comprendidas en el artículo 14 de la Ley Foral de Salud, que dice en el punto 2.h) que son fines y objetivos en materia de salud laboral: h) Promoción de la información, formación, participación de trabajadores y empresarios en los planes, programas y actuaciones sanitarios en el ámbito de la salud laboral.

También el artículo 4 de los Estatutos, al describir las funciones del Instituto, en su punto 1. p determina que el Instituto ejercerá como función el desarrollo de actividades de formación e investigación en el ámbito de la salud pública y laboral.”

El citado informe continúa señalando que “desde el punto de vista general de las funciones del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra queda claro que, la información y la formación en el ámbito de la salud laboral, son funciones propias del Instituto y en consecuencia, de sus Servicios, Secciones y Unidades y por tanto, de los profesionales adscritos al mismo, pues como establece la Ley Foral 15/2004, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en sus artículos 17 y 18, cada unidad orgánica estará integrada por los puestos de trabajo vinculados por las funciones que tengan atribuidas...; las normas que establezcan la organización de la Administración de la Comunidad Foral fijarán la estructura que se considere imprescindible para el adecuado ejercicio de sus competencias y deberán distribuir éstas entre los diferentes órganos, de manera que las unidades y puestos de trabajo se adapten con flexibilidad a los objetivos que les sean asignados...; los directores y jefes son los órganos responsables de su correcto funcionamiento y de la adecuada realización de las funciones atribuidas a aquellos, debiendo ordenar a tal fin los medios humanos y materiales integrantes de los mismos...; y los titulares de los órganos administrativos son responsables de realizar o promover, de acuerdo con sus competencias, la adecuación de las estructuras administrativas y los efectivos de personal a su cargo a los objetivos fijados por el Gobierno de Navarra.

Esta declaración general de funciones se concreta en el Estatuto cuando se describen las funciones del Servicio de Salud Laboral. Así, el artículo 31 recoge entre esas funciones:

h) Asesoría, impulso y fomento de la información y desarrollo de actuaciones de formación de los trabajadores, de empresarios, y sus respectivas organizaciones, de profesionales de la prevención y del sistema educativo u otras entidades en relación con la prevención de

riesgos y daños laborales, así como de promoción de la salud de las y los trabajadores.

x) *Participar en la formación de especialistas en Medicina y Enfermería del Trabajo, especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria, Medicina Preventiva y Salud Pública y en otras especialidades en las que se recabe la colaboración de este Servicio.*”

A la vista de lo expuesto, concluye el informe que *“Las actividades de formación realizadas por los recurrentes y detalladas en su informe, corresponden casi en exclusiva a formación básica de Delegados/as de Prevención de Riesgos Laborales, materia inequívocamente relacionada con las funciones del Servicio de Salud Laboral y con los puestos de trabajo que ocupan los recurrentes, todos ellos especialistas en Prevención de Riesgos Laborales en sus diversas vertientes.”...*

*...”la fuerza vinculante de los actos propios queda limitada por el principio de legalidad; toda vez que la actuación precedente de la Administración no vincula a ésta si dicha actuación está incurra en ilegalidad, como ocurre en el presente caso en que los recurrentes, en sus puestos de trabajo del instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, no ostentan conforme a la normativa vigente derecho al abono de compensación económica alguna por el desempeño de las funciones con formación dentro del horario de trabajo.”...*Por cierto, indicar también que en el citado informe no se hace mención a instrucción u orden interna alguna.

Los actores son funcionarios públicos adscritos al ISPL de Navarra que desempeñan sus puestos de trabajo en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales del referido Instituto, algunos titulados de grado superior, otros licenciados, todos en disciplina preventiva.

Las funciones propias de estos puestos de trabajo tienen carácter técnico, y vienen referidas a la identificación, evaluación, programación e intervenciones técnicas u organizativas frente a los riesgos laborales, referidas a las actuaciones preventivas de los servicios de prevención y referidas a la investigación de accidentes de trabajo.

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^o JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ

Fecha: 17/01/2020 14:31

Volveremos sobre ello.

CUARTO.- Objeto y funciones del INSPL según sus Estatutos. -

Como se ha visto, la tesis desestimatoria de la Administración parte de la consideración de que el organismo al que están adscritos los funcionarios demandantes tiene como funciones la de formación en materia de prevención de riesgos laborales, por lo que, a su juicio, entra dentro del ámbito de sus funciones el desarrollo de tareas de formación. Los demandantes en cambio sostienen que la formación como tal no se configura como competencia propia del citado organismo y en todo caso no integra el contenido propio de sus funciones. Corresponde en exclusiva a la Administración Pública, en función siempre del interés general que la misma representa, el ejercicio de las potestades correspondientes, entre ellas la de autoorganización, para la mejor ordenación de los servicios públicos, de modo que la exigencia de un determinado comportamiento administrativo no puede basarse más que en el principio de legalidad estricta, no en el de mera oportunidad.

Partiremos entonces como hace la sentencia impugnada de los Estatutos del INSPL.

Conforme al Artículo 3. Objeto.

*El Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra se configura como un organismo:*a) Técnico-asistencial, especializado en materia de promoción de la salud y vigilancia, prevención e intervención sobre problemas colectivos de salud.

b) De impulso de las alianzas entre Servicios de Salud, otros sectores y ciudadanía y colaboración entre Departamentos del Gobierno en la línea de Salud en todas las Políticas.

c) *De asesoramiento e intervención técnica en materia de salud laboral en el campo de la prevención de riesgos laborales y de protección de la salud en relación con las condiciones de trabajo de la población laboral navarra en las materias comprendidas en el artículo 14 de la Ley Foral de Salud.*

Artículo 4. Funciones.

1. En cumplimiento de lo previsto en el artículo anterior el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra ejercerá las siguientes funciones..

h) Desarrollar actividades de investigación y docencia en las materias de su competencia, en coordinación con los organismos competentes...

p) Desarrollo de actividades de formación e investigación en el ámbito de la salud pública y laboral.

Artículo 20. Servicios y Secciones.

El Instituto se estructura en los siguientes servicios:

a) Servicio de Promoción de la Salud Comunitaria. b) Servicio de Epidemiología y Prevención Sanitaria.

c) Servicio de Salud Laboral.

d) Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental.

e) Servicio de Gestión Económica y de Profesional

Los distintos servicios a su vez tienen reconocidas diversas funciones cada uno de ellos se estructura y organiza en distintas secciones, cada una de ellas a su vez con sus funciones. Así por ejemplo, el Servicio de Salud Laboral al que se refieren los arts 31 y 32 de los Estatutos.

Veámos el tenor literal de los arts. 31 y 32 de los Estatutos.

Artículo 31. Funciones del Servicio de Salud Laboral.

El Servicio de Salud Laboral desarrollará las siguientes funciones:

a) Conocer e investigar los riesgos laborales y su prevención en la población laboral de Navarra según criterios de frecuencia, importancia de la exposición o gravedad de sus efectos.

b) Asesorar, controlar y evaluar las actividades de prevención, técnicas y sanitarias, de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales o de otros recursos preventivos de las empresas.

d) Asesorar sobre prevención de riesgos laborales en materia de lugares, locales, instalaciones, máquinas, equipos de protección, productos, puestos, organización y relaciones en el trabajo a empresas, entidades preventivas, instituciones y organismos que lo requieran.

h) Asesoría, impulso y fomento de la información y desarrollo de actuaciones de formación de trabajadores, de empresarios, y sus respectivas organizaciones, de profesionales de la prevención y del sistema educativo u otras entidades en relación con la prevención de riesgos y daños laborales, así como de promoción de la salud de las y los trabajadores.

i) Realizar el informe propuesta sobre el cumplimiento de los requisitos necesarios para impartir formación sobre prevención de riesgos laborales de las entidades que lo soliciten, previamente a su acreditación y autorización como entidad formativa por la Autoridad Laboral.....”

Sentado lo anterior, tal y como señala la parte apelante, las competencias del Instituto demandado se circunscriben a la “asesoría, impulso y fomento” de la información y desarrollo de actuaciones de formación de trabajadores, de empresarios, y sus respectivas organizaciones. Se trata entonces de asesorar , impulsar y fomentar la información y el desarrollo de actuaciones de formación.

Sin embargo y habida cuenta de la redacción del precepto, que puede dar lugar a dudas y puesto que tras la modificación de los

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
M^a JESUS AZCONA LABIANO,
ANTONIO SANCHEZ IBANEZ

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html

Fecha: 17/01/2020 14:31

Código Seguro de Verificación: 3120133000-a7d0ce36b40d8806a7946c070e25014960tSAA==

Estatutos operada por DF 17/2017, de 8 de marzo (se modifica el art. 33 sobre las funciones de la Sección de Prevención de Riesgos) y al socaire del Plan de Acción de Salud Laboral 2017-2020, se fijaba como objetivo, habilitar un Plan de formación por parte del Servicio de Salud Laboral, podría ser discutible, o, admitirse como competencia siquiera genérica del Servicio de Salud Laboral la de formación, aunque, más que como un centro de formación propiamente dicho, como centro de apoyo a las empresas para el desarrollo de las funciones de formación sobre prevención de riesgos laborales que encomienda el legislador a los empresarios ex art 37.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. A este respecto se ha de traer a colación aquí el art. 37.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al que se aludía en la demanda, y que la juez no menciona en la sentencia impugnada, según el cual y en lo que afecta a la formación proporcionada a los delegados de prevención, (a la que viene referida la mayor parte de las actividades formativas “impuestas” a los demandantes y realizadas por ellos con anterioridad a 2017), la empresa viene obligada a su realización bien sea con medios propios o ajenos, (concierto con organismos o entidades especializadas en la materia); es decir, la competencia de asesoría y fomento de las actividades formativas atribuida al Instituto puede servir, como ya anticipábamos más arriba, para prestar el apoyo que desde las empresas sea recabado para esta labor; pero no existe instrumento o título jurídico (plantilla orgánica, convocatoria, etc.) que contemple que los demandantes asuman como propias tareas de impartición directa de formación en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Pero, ¿¿¿ de ello se podría colegir que los puestos de trabajo del personal técnico adscrito al mismo se configuren, de forma automática y necesaria, como plazas con funciones docentes ¿??? No parece, y ello porque, tal y como apunta la parte apelante, no existe título jurídico que atribuya a los demandantes como propias tareas de impartición de formación en materia de prevención de riesgos laborales, como por ejemplo, la plantilla orgánica o la

convocatoria, y menos todavía una norma organizativa. Dicho de otro modo, por el solo hecho de que el INSPL tenga atribuidas genéricamente funciones formativas en apoyo de las empresas en el ámbito de prevención de riesgos laborales, no se puede concluir como hace primero la Administración y después la juez a quo que los demandantes tengan asignadas como funciones propias de su puesto de trabajo las actividades docentes.

Hemos dicho que los demandantes están adscritos en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales y es que el citado Servicio de Salud Laboral se estructura en tres secciones a su vez, tal y como dispone el *Artículo 32. Estructura del Servicio de Salud Laboral*.

El Servicio de Salud Laboral se estructura en las siguientes Secciones:

- a) Sección de Prevención de Riesgos Laborales.*
- b) Sección de Vigilancia de la Salud en el Trabajo.*
- c) Sección de Valoración Clínico-Laboral e Inspección Médica.*

Y la Sección de Prevención de Riesgos Laborales tiene las siguientes funciones. El Artículo 33 Funciones de la Sección de Prevención de Riesgos Laborales dispone:

“La Sección de Prevención de Riesgos Laborales desarrollará las funciones previstas en este decreto foral que afecten a la identificación, evaluación, programación e intervenciones técnicas u organizativas frente a los riesgos laborales, a las actuaciones preventivas de los servicios de prevención y las referidas a la investigación, individual y agregada, de las causas de los accidentes de trabajo y a la prevención de los mismos desde una perspectiva de promoción de la seguridad en el trabajo.

Asimismo, gestionará los registros de empresas y sus modalidades y recursos preventivos y del colectivo de trabajadoras y trabajadores autónomos.”

Como se ve entonces no existe en el precepto ninguna referencia a labores de formación como propias de la citada Sección, revistiendo las mismas un carácter eminentemente técnico acorde con el perfil técnico de quienes integran la Sección en cuestión, de modo que los puestos de trabajo de los actores no tienen asignadas labores docentes o formativas.

Lo anterior se confirmaría por lo dispuesto en la OF 44/2016 de 10 de mayo del Consejero de Salud por la que se establece la estructura orgánica del ISPL de Navarra, en cuyo art. 6 se prevé la existencia dentro del Servicio de Salud Laboral de la denominada Unidad de Formación, Información e Investigación, de modo que, en principio y atendida su denominación, se puede colegir que, de asumir el Servicio en cuestión competencias en materia de formación, la unidad concreta a la que se encomendaría en su caso el ejercicio de tales funciones, lo que se declara obiter dicta, debería ser la prevista en el citado art. 6 de la citada OF, a lo que tampoco se refiere la juez a quo, no obstante haberse planteado en demanda.

Conforme al preámbulo de la citada OF, se procede al establecimiento de la estructura a nivel de unidades del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra alineada con la nueva estructura del Organismo Autónomo establecida mediante el Decreto Foral 242/2015, de 14 de octubre, por el que se modificó el Decreto Foral 63/2012. Se viene a recoger así en un solo texto toda la estructura a nivel de unidades, con sus correspondientes funciones.

Artículo 2. Unidades del Servicio de Salud Laboral.

Se establecen, en el Servicio de Salud Laboral, las siguientes unidades:

a) *La Unidad de Formación, Información e Investigación, adscrita al Servicio de Salud Laboral.*

b) *La Unidad de Apoyo al Estudio de los Daños Derivados del Trabajo, adscrita a Sección de Vigilancia de la Salud en el Trabajo.*

c) *La Unidad de Incapacidad Temporal, adscrita a la Sección de Valoración Clínico-Laboral e Inspección Médica.*

d) *La Unidad de Prevención de Accidentes Laborales, adscrita a la Sección de Prevención de Riesgos Laborales.*

Artículo 6. Funciones de la Unidad de Formación, Información e Investigación. La Unidad de Formación, Información e Investigación desarrollará las siguientes funciones:

a) *Diseño y desarrollo de formación derivada de los Programas de Actuación del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, especialmente los derivados de los planes de Salud Laboral.*

b) *Desarrollo y apoyo a la programación formativa de las Secciones del Servicio y del propio Servicio.*

c) *Gestión de cursos que se realicen desde el Servicio y las Secciones.*

d) *Asesoramiento y apoyo a la formación en la plataforma on-line disponible en el Servicio.*

e) *Participación y, en su caso, realización de estudios periódicos sobre las necesidades formativas del personal del Servicio.*

f) *Representación del Servicio en foros o grupos de trabajo estatales en que este participe en materia formativa y educativa en salud laboral.*

g) *Promoción y colaboración, junto a Administraciones o entidades competentes, para la integración de contenidos en salud laboral en la enseñanza reglada especialmente en fases prelaborales.*

- h) Gestión de consultas que en materia de formación en Salud Laboral de la población trabajadora, técnica, empresarial, sindical u otra, sea formulada al Servicio.*
- i) Apoyo, habilitación, preparación, gestión y difusión de materiales y publicaciones de salud laboral destinadas a empresas, población trabajadora, servicios de prevención u otros agentes preventivos.*
- j) Gestión y actualización de los contenidos de salud laboral de la página web del ISPLN.*
- k) Impulso del uso de las nuevas redes sociales para difusión de información en la medida en que se muestren eficaces en tal sentido.*
- l) Gestión de documentación y consulta bibliográfica tanto al Servicio como a los agentes sociales y profesionales de prevención.*
- m) Gestión y asesoramiento tanto al Servicio como a los agentes sociales y profesionales de prevención en materia de documentación y consulta bibliográfica.*
- n) Gestión y control de las subvenciones anuales del INSPL en materia de salud Laboral.*
- o) Gestión de la unidad docente de Medicina del Trabajo.*
- p) Participación en la formación de especialistas de Enfermería del Trabajo, de Medicina Familiar y Comunitaria, de Medicina Preventiva y Salud Pública y de otras especialidades en las que se recabe colaboración del Servicio.*
- q) Apoyo al desarrollo, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Laboral de Navarra y sus Planes de Acción.*
- r) Desarrollo y apoyo a la investigación derivada de los planes en materia de salud laboral.*

s) *Cualquier otra relacionada o derivada de las anteriores que le sea encomendada dentro de su ámbito de actuación.*

Por la Administración se aduce a este respecto que *“se trata de una unidad administrativa que coordina, auxilia y gestiona las actividades de formación que se atribuyen al Servicio de Salud laboral y que se asumen por las distintas Secciones de Prevención de Riesgos...”*. No se alcanza a entender, porque no se explica de modo convincente por quien debe hacerlo, la Administración, la naturaleza administrativa que sostiene esta de la citada Unidad. El precepto le atribuye de modo directo el desarrollo de funciones de carácter formativo, sin perjuicio de que también gestione y coordine cursos de formación y actividades similares. Del tenor de los artículos citados no se colige esta afirmación, pues, lo que parece corresponderle a esta unidad, tal y como indica su nombre es la gestión y desarrollo de las actividades formativas que habrán de desarrollarse por funcionarios destinados en la misma. En definitiva la normativa de aplicación nos lleva a concluir que siendo la formación una competencia que puede asumir el organismo demandado, no conduce a integrar como parte de sus concretas y específicas funciones de los demandantes las de formación o docencia en su materia.

Podemos concluir de todo lo expuesto que la sentencia yerra en su apreciación jurídica en orden a lo dispuesto en los arts. 31 y 33 de los Estatutos porque del tenor de estos artículos puestos en relación con el resto del bloque normativo, no se colige que, como se afirma por la juez, *“la impartición de cursos forma parte de las funciones propias del puesto que desempeñan”*.

Lo que no consta tampoco es título jurídico que atribuya específicamente funciones formativas a los puestos de los demandantes ni en la convocatoria pública correspondiente, ni en la plantilla orgánica ni por norma organizativa interna. En esta tesitura y ante el radical cambio de criterio respecto de actuaciones anteriores, es carga de la Administración la acreditación de que existe instrumento jurídico

especifico que asigna a los demandantes como técnicos de prevención de riesgos laborales la función docente o formativa como parte esencial de sus cometidos.

Ello nos llevaría a estimar el recurso de apelación y por ende la pretensión de la parte demandante. Pero es que además, está la doctrina del precedente administrativo.

Veámos.

QUINTO. - Doctrina del precedente administrativo.-

Se aduce por la parte apelante la arbitrariedad patente en que incide el Instituto demandando porque se aparta del criterio sostenido durante muchos años para con los actores, sin justificación ni motivación suficiente .

Ciertamente, porque no se discute, la Administración elaboró una instrucción u orden de servicio que se dice, se hizo al socaire o en el contexto de la aprobación del Plan de Acción de Salud Laboral 2017-2020 , y de la modificación de los Estatutos del INSPL por DF 17/2017, a los que ya hemos hecho referencia más arriba; a este respecto, decir en primer lugar que el planteamiento de la Administración en la oposición a la apelación y en su día en la contestación resulta cuando menos errático y contradictorio, porque, lo que se ha venido defendiendo es que lo que se ha hecho antes estaba mal y era contrario a la ley y ahora se nos pretende convencer de que la modificación de los Estatutos del INSPL en 2017 que es cuando se cambia de criterio, permite concluir que tales funciones son propias de su puesto de trabajo, ¿en qué quedamos ¿? Antes se hacía mal y se corrige ahora en base del principio de buena administración y legalidad ¿ o es ahora cuando procede hacerlo de otra manera?

En todo caso se echa de menos la motivación de la citada Instrucción u orden interna que esta Sala no ha podido siquiera examinar al no obrar en el expediente, aunque, como ya se ha dicho, su

realidad no se cuestiona por la Administración, y decimos que echamos de menos la motivación de tal instrucción pues supone un cambio radical de criterio que se venía aplicando hace ya bastantes años. Lo que es claro es que si la Administración va a exigir al funcionario la realización de funciones no atribuidas específicamente por la norma que regula las funciones de la Sección que la que esta adscrito tendrá que acreditar otro título jurídico de atribución en su caso y claro es, motivar de modo suficiente, máxime cuando, como se ha repetido hasta la saciedad, se pidió la realización de tales funciones de formación de modo voluntario. En apoyo de esta tesis recordar la doctrina jurisprudencial de que la Administración no puede apartarse de sus actuaciones precedentes sin la motivación exigida legalmente; no resulta suficiente para contrarrestar la fuerza de los precedentes administrativos con remitirse a los informes del comité técnico y al carácter de discrecionalidad técnica de la decisión administrativa puesta en entredicho, como tampoco con aludir a la posibilidad de que el criterio de la Administración haya cambiado o a la posible ilegalidad de aquellos precedentes, que así no podrían prevalecer frente a la legalidad.

El art. 35 LPA preceptúa que serán motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, lo que es un reflejo normativo de un principio más general que demanda la coherencia interna del quehacer administrativo, que está sujeto a determinados principios consagrados constitucionalmente como los de legalidad de la actuación administrativa, inspirada por el servicio con objetividad a los intereses generales, o la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En el supuesto que nos ocupa la decisión de la Administración desviada de su reiterada línea de actuación anterior no aparece justificada, incumpliendo así el requisito de la motivación, que en el caso exigía no solo explicar la solución que se dispensaba al caso aislado, sino también la separación del criterio aplicado con anterioridad en casos idénticos, incidiendo de tal manera la resolución en un vicio que provoca su nulidad,

Por todo lo expuesto procede estimar el recurso de apelación.

SEXTO .- De las costas procesales.-

Conforme a lo prevenido en el art. 139.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no procede pronunciamiento sobre costas causadas en esta segunda instancia al haberse estimado el recurso de apelación.

En nombre de Su Majestad El Rey, y por la autoridad que nos confiere El Pueblo Español,

FALLAMOS

- 1º .Estimamos el recurso de apelación.
- 2º. Estimamos el recurso contencioso administrativo, y anulamos los actos expresos y presuntos objeto de impugnación, indicados en el primer fundamento de la presente resolución.
- 3º. Declaramos que la prestación de servicios como docente por parte de Iso recurrentes en las actividades de formación organizadas por la Administración demandada reviste carácter voluntario para los mismos.
- 4º. Declaramos el derecho de los actores a percibir la compensación económica establecida en el art. 8 del DF 44/2003, de 3 de marzo, por razón de la impartición de actividades de formación organizadas por el organismo demandado, debiendo la Administración demandada abonar a los apelantes la compensación económica correspondiente a las actividades de formación efectivamente prestadas por ellos y no abonadas desde mayo de 2017.
- 5º. Se imponen las costas causadas en la primera instancia a la Administración demandada y sin costas en esta segunda instancia.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la

misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, única y exclusivamente, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos, todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación que se presenten, todos los escritos relativos al correspondiente recurso de casación se deberán ajustar inexcusablemente a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) para su público y general conocimiento.

Con testimonio de esta Resolución, y una vez firme, devuélvanse las actuaciones al Juzgado de procedencia para su conocimiento debiendo el Juzgado hacer saber a las partes la resolución del recurso de apelación y llevando a cabo su puntual ejecución.

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