

Expediente: 40/2021

Objeto: Revisión de oficio de la comunicación de la Secretaria General Técnica y de la Orden Foral 339/2015, del Consejero de Salud.

Dictamen: 4/2022, de 21 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de febrero de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la Consulta

El día 22 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de julio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre la solicitud de revisión de oficio, instada por doña..., de la comunicación de 29 de junio de 2015, de la Secretaria General Técnica y de la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, que desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a dicha comunicación.

A la petición de dictamen se acompañan las actuaciones seguidas para la resolución del expediente de revisión de oficio. Con fecha 27 de diciembre de 2021 tiene entrada en este Consejo de Navarra, en cumplimiento del requerimiento efectuado, propuesta de Orden Foral de la Consejera de Salud,

por la que, resolviendo el procedimiento de revisión de oficio instado por doña..., desestima su solicitud.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente facilitado y de la documentación obrante en el mismo se derivan los siguientes hechos y actuaciones principales:

Primero: El 25 de octubre de 2012, el Secretario General Técnico del Departamento de Salud, emite certificado en el que se indica que figura un informe de la Jefa de Inspección de Actividades Sanitarias y Aseguramiento que textualmente señala:

“En relación con la solicitud del certificado presentada por..., respecto a su inclusión en el registro de centros sanitarios, en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y a la fecha de adscripción al mismo, se informa para que conste donde proceda que:

En la documentación obrante en el expediente que corresponde del Registro de Centros Servicios y Establecimientos sanitarios, figura doña..., con DNI nº ..., inscrita en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, como licenciada en psicología, desde el 5 de octubre de 2011”.

Segundo: El 24 de junio de 2015, doña... solicita la emisión de certificado de psicólogo sanitario para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria.

El 29 de junio de 2015, el Secretario General Técnico del Departamento de Salud comunica a la interesada que no procede emitir el certificado solicitado, ya que no consta como psicólogo de un centro o servicio sanitario inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de Navarra, no habiendo acreditado que se encuentre incluida en la situación prevista en el apartado 6 de la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, añadiendo que “únicamente los médicos y enfermeros especializados de los servicios de prevención son los recursos humanos que están autorizados para desarrollar

la actividad sanitaria en los Servicios de Prevención, quedando el resto de personal como técnicos de prevención con una actividad no asistencial”.

Tercero: El 28 de agosto de 2015, doña... interpone recurso de alzada ante la Consejera de Salud contra la decisión de no emitir el certificado que le habilite como Psicóloga General Sanitaria. El recurso se fundamenta en la disposición final octava de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que, en su punto uno, añadía un nuevo apartado 6 a la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, General de Salud Pública, con la siguiente redacción:

“6. Los psicólogos que hayan obtenido la inscripción de unidades asistenciales/consultas de psicología en el registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios, al amparo de lo previsto en el párrafo segundo del anterior apartado 5, podrán seguir ejerciendo actividades sanitarias en la misma u otra comunidad autónoma, con posterioridad a la fecha del vencimiento del plazo de tres años indicado en el citado apartado, sin que en estos supuestos sea necesario ostentar para realizar una inscripción el título oficial de psicólogo especialista en Psicología Clínica o el de Master en Psicología General Sanitaria”.

La recurrente consideraba que, como constaba en el certificado emitido por la Secretaria General Técnica el 25 de octubre de 2012, cumplía con tales requisitos; que el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, para unidades sanitarias básicas de un Servicio de Prevención no impide que puedan incorporarse a sus plantillas otros profesionales del ámbito sanitario con las autorizaciones propias de su ámbito profesional y que al haber prestado servicios como psicóloga en el ámbito de la Salud Laboral durante doce años en el Servicio de Prevención de la Administración Núcleo, considera que la negativa a la emisión del certificado solicitado le deja en una situación de desamparo profesional al no reconocer la parte sanitaria de las funciones que a diario desarrolla.

Al recurso de alzada se acompañaba diversa documentación entre la que constaba certificado del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid acreditativo de que la recurrente había obtenido la acreditación profesional de Psicóloga Experta en Salud Laboral y un dossier de dicho Colegio Profesional

explicativo de las funciones propias de esa especialización, así como de los criterios y procedimientos a seguir para su obtención.

Cuarto: El Secretario General Técnico del Departamento de Salud solicitó, según consta en el expediente, del Servicio de Gestión de Personal del Gobierno de Navarra información sobre el puesto de trabajo que la recurrente tenía en la Plantilla Orgánica.

El 8 de octubre de 2015, la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia certifica que doña... “es funcionaria en activo, su fecha de antigüedad es 23 de octubre de 1999 y que desempeña el puesto de trabajo de licenciada en Psicología (Disciplina Preventiva: Ergonomía y Psicología de Prevención de Riesgos Laborales) del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, con destino en Pamplona.

Quinto: Mediante Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, se desestimó el recurso de alzada contra la comunicación de la Secretaria General Técnica señalando la improcedencia de emitir certificado para ejercicio profesional de psicóloga sanitaria.

Tras la relación de los antecedentes, la Orden Foral considera que la cuestión que debe analizarse es la aplicación del apartado 6 de la disposición adicional 7ª de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, a las funciones que desempeña la recurrente con puesto de trabajo de licenciada en Psicología en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales. En relación con ello, indica que la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, origen de la especialidad de Psicología Clínica para el ejercicio de funciones sanitarias por personas licenciadas o graduadas en el ámbito de la Psicología, contenía un mandato al Gobierno para regular la Psicología sanitaria como profesión sanitaria titulada y reglada, estableciendo, en su apartado 2, un periodo transitorio para poder ejercer esa profesión, precisando los requisitos necesarios para ello y la necesidad de solicitar la inscripción de las consultas o gabinetes psicológicos en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios. Se añadía que la recurrente solicitó la emisión de un certificado de estar incluida en el Registro

de Centros Sanitarios dentro del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales y entendió que ese certificado, emitido el 25 de octubre de 2012, equivalía a haber obtenido la inscripción de un gabinete o unidad asistencial conforme a dicha Ley.

Sin embargo, la Orden Foral desestimatoria del recurso de alzada entiende que tal interpretación no es correcta y que de ese certificado únicamente puede deducirse que la recurrente figura como Psicóloga dentro del Servicio de Prevención que es el que está inscrito en el Registro. Además, estima que no se cumple con los requisitos establecidos por el apartado 2 de la disposición adicional Sexta de la Ley 5/2011 (superar los estudios de graduado/licenciado siguiendo un itinerario curricular cualificado por su vinculación con el área docente de Personalidad-Evaluación o Tratamiento Psicológico o con la Psicología Clínica y de la Salud, o haber adquirido una formación complementaria de postgrado no inferior a 400 horas, o su equivalente en créditos europeos, de los que al menos 100 debían tener carácter práctico).

Esos requisitos eran los que permitían a los gabinetes o consultas solicitar la inscripción en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

La Orden Foral analiza la regulación de los Servicios de Prevención en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, como servicios con actividades sanitarias y no sanitarias, requiriendo las actividades sanitarias autorización previa que se encuentra recogida en el Real Decreto 1277/2003 y que, en su artículo 2, establece que se entiende por actividad sanitaria, precisando que, en aplicación de dicha norma, la Sección de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior cuenta con la oportuna autorización sanitaria de funcionamiento como servicio sanitario; autorización que no establece concretas unidades sanitarias, sino una autorización como servicio que desarrolla actividades sanitarias. El artículo 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención establece que para realizar las funciones de vigilancia y control de los trabajadores, esos servicios deben contar con un

médico especialista en medicina del trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa, sin perjuicio de la participación de otros posibles profesionales con competencia y formación acreditada, razón por la que pueden contar con psicólogos generales en su plantilla. Por todo ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 del Real Decreto 843/2011, el servicio sanitario de los servicios de prevención de riesgos laborales lo constituye una unidad preventivo-asistencial que debe cumplir con los requisitos mínimos y de la que podría formar parte la recurrente como psicóloga realizando funciones sanitarias, pero siempre que se encontrase capacitada para ello a la luz de la normativa aplicable, lo que, como antes señalaba, entiende que no concurre en su caso.

Sexto: El 28 de junio de 2019, doña... interpone recurso de revisión contra la resolución del Secretario Técnico del Departamento de Salud, de 29 de junio de 2015, denegando el certificado solicitado, y contra la Orden Foral 339/2015, del Consejero de Salud, que desestimó su recurso de alzada.

La recurrente, tras reseñar los antecedentes que consideraba de interés, entendía que concurría el supuesto contemplado en el artículo 125.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), ya que las actuaciones y actos recurridos se han dictado incurriendo en un claro error de hecho que resultaba de los propios documentos incorporados al expediente.

Concretamente, argumentaba, que el error de hecho consistía en negar que la recurrente “no constaba como psicólogo de un centro o servicio sanitario inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de Navarra” cuando de la documentación obrante en el expediente se desprendía que estaba inscrita y, entendía, que de no haberse cometido tal error, el Gobierno tendría que haber expedido el certificado de habilitación profesional que implicaba poder seguir ejerciendo transitoriamente actividades sanitarias por cumplir los requisitos establecidos por la Ley 5/2011, que en su disposición adicional sexta regulaba el ejercicio de actividades sanitarias por titulados universitarios de Psicología y que, por

tanto, seguía cumpliendo los requisitos del apartado 6 de la disposición adicional sexta de la Ley 33/2011, para ejercer actividades sanitarias.

Séptimo: Mediante Orden Foral 198E/2020, de 2 de julio, de la Consejera de Salud, se inadmitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por doña... contra la Orden Foral 339/2015.

La inadmisión se fundamentaba en considerar, de conformidad con la reiterada doctrina jurisprudencial, que el error de hecho es solo el que versa, justamente, sobre un hecho, cosa o suceso, de forma independiente de toda opinión, criterio y calificación, excluyéndose toda cuestión jurídica y de apreciación; además ha de ser un error que se caracterice por ser ostensible, manifiesto o indiscutible, que no requiera de mayores apreciaciones para su evidencia. Con apoyo en tales consideraciones, entendía que no se había producido un error de hecho, sino que reconociendo la existencia del certificado de 25 de octubre de 2012, estima que la recurrente pretende atribuirle una interpretación y unos efectos que no son correctos. Se trata de una discrepancia de derecho sobre si la inscripción de 2012 comporta el derecho de la recurrente a que se le expida un certificado que habilite para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria.

Octavo: Mediante Resolución 7E/2020, de 3 de julio, de la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud, se inadmite, con idéntica argumentación jurídica que la expuesta en el antecedente previo, el recurso extraordinario de revisión contra la comunicación por la que se señala la improcedencia de emitir un certificado para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria, interpuesto por doña...

Noveno: Igualmente, el 28 de junio de 2019, la interesada presentó ante el Gobierno de Navarra escrito solicitando, al amparo del artículo 106.1 de la LPACAP, la incoación del procedimiento de revisión de oficio contra la Resolución del Secretario General Técnico del Departamento de Salud de 29 de junio de 2015, denegando la emisión del certificado solicitado para la habilitación como psicólogo general sanitario, y contra la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, por la que se desestima el recurso de alzada contra la resolución denegatoria anterior.

Tras exponer las mismas consideraciones que en el recurso extraordinario de revisión, terminaba indicando que “si el Departamento de Salud consideraba que la inscripción como psicólogo de un centro o servicio sanitario inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de Navarra no había sido reglamentaria o que la demandante no tenía la formación específica requerida, lo que tenía que haber hecho era seguir el procedimiento de revisión de actos nulos o anulables previstos en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, actualmente Ley 39/2015. Lo que no es posible, por incurrir en el supuesto de nulidad del artículo 47.1.e), es negar los efectos de dicha inscripción, sin proceder previamente a su anulación”.

Décimo: Mediante Orden Foral 207E/2020, de 17 de julio, de la Consejera de Salud se inadmite a trámite la solicitud de revisión de oficio formulada por doña..., por considerar que su solicitud carecía total y absolutamente de fundamento.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la citada Orden Foral, mediante Sentencia 101/2021, de 25 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, se estimó la demanda declarando la invalidez de la resolución recurrida y ordenando a la Administración de la Comunidad Foral la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio presentada.

Decimoprimer: En cumplimiento de la citada sentencia, mediante Orden Foral 150E/2021, de 16 de julio, de la Consejera de Salud, se inició el procedimiento de revisión dando trámite a doña... para formular las alegaciones que a su derecho conviniesen.

El 13 de agosto de 2021, la interesada presentó escrito de alegaciones manifestando, que es licenciada en Psicología, especialidad Psicología Clínica por la UNED y que tras superar la correspondiente oposición fue nombrada funcionaria de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para desempeñar el puesto de trabajo de Psicología (Disciplina Preventiva, Ergonomía y Psicología Aplicada) siéndole adjudicada la vacante 6944, adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior con destino en

Pamplona, viniendo prestando sus servicios en el Servicio de Prevención en la Administración Núcleo, siendo una parte de sus actividades de carácter sanitario que influyen en la promoción y mejora del estado general de la salud. Que solicitó su inscripción como psicóloga del Servicio de Prevención en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios a la vista de lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de Economía Social, y que en octubre de 2012 solicitó, con la finalidad de tener constancia, certificado o similar de haber sido incorporada al citado registro de centros sanitarios en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales, recibiendo certificado de que constaba en el Registro, inscrito en el Servicio de Prevención como licenciada en psicología desde el 5 de octubre de 2011.

La interesada manifestaba que la citada inscripción constituye, un acto o resolución administrativa favorable a sus intereses, que le capacita para poder seguir, transitoriamente, ejerciendo actividades sanitarias, por cumplir los requisitos establecidos en los apartados segundo y tercero de la Ley 5/2011, de 29 de marzo de Economía Social, que reguló en su Disposición Adicional sexta el “Ejercicio de actividades sanitarias por titulados universitarios de Licenciado en Psicología o Graduado en el ámbito de la Psicología” y que así lo entiende, igualmente, la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Pamplona.

Expone que, posteriormente, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública reguló la “psicología en el ámbito sanitario”, en su Disposición adicional séptima, y en su apartado 5 se indicaba que se mantenía el procedimiento transitorio previsto en el número 2 de la disposición adicional sexta de la mencionada Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, durante un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 33/2011.

Mediante la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modificó el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, se añadió un apartado 6 a la referida disposición adicional séptima, con el siguiente contenido:

“los psicólogos que hayan obtenido la inscripción de unidades asistenciales/consultas de psicología en un registro de centros, servicios

y establecimientos sanitarios, al amparo de lo previsto en el párrafo segundo del anterior apartado 5, podrán seguir ejerciendo actividades sanitarias en la misma u otra comunidad autónoma, con posterioridad a la fecha del vencimiento del plazo de tres años indicado en el citado apartado, sin que en estos supuestos sea necesario ostentar para realizar una nueva inscripción, el título oficial de psicólogo especialista en Psicología Clínica o el de Master en Psicología General Sanitaria”.

De lo que concluye que como quiera que ella había obtenido la inscripción como licenciada en psicología, en el citado registro, al amparo de lo previsto en el número 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, estaba habilitada para el ejercicio de la profesión de psicóloga sanitaria y que el apartado 6 de la disposición adicional séptima de la Ley 3/2014, Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, le amparaba para seguir ejerciendo actividades sanitarias a los habilitados temporalmente al amparo de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011.

La interesada estimaba que al no haberse revocado previamente la inscripción efectuada el 5 de octubre de 2011 en el aludido Registro de Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios, al negarse efectos a la misma, tanto en la comunicación del Secretario General Técnico de Salud, como en la Orden Foral que desestima el recurso, se habría incurrido en el supuesto de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, en virtud del cual son nulos de pleno derecho los actos “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

Decimosegundo: La Jefa de la Sección de Inspección de Actividades Sanitarias del Departamento de Salud emitió, con fecha 10 de noviembre de 2021, un informe en relación con la denegación del certificado para el ejercicio profesional de psicóloga sanitaria a doña ..

El informe explica que en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios del Departamento de Salud, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales figura inscrito como un servicio de prevención autorizado desde el año 2000, con una oferta asistencial de Medicina y Enfermería del Trabajo, aunque en el servicio trabajan otros

profesionales como los psicólogos que ejercen como técnicos de prevención pero que no son personal sanitario.

En relación con el caso de doña..., el informe indica que con fecha 5 de octubre de 2011 presentó una instancia por la que comunicaba su inclusión en la cartera de servicios prestados por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales adjuntando su título de licenciada en psicología, dando lugar, por error, a su inclusión en la base de datos de profesionales sanitarios del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios. Posteriormente, con fecha 24 de octubre de 2011, consta una solicitud del Director del Servicio de Prestaciones Sociales de la Dirección General de Función Pública para convalidar la autorización del mencionado Servicio de Prevención, al que se acompaña un documento con la relación de personal sanitario en la que no figura... Únicamente se aportan, como es habitual, los datos de los profesionales sanitarios del ámbito de la medicina y enfermería del trabajo. Por ello, en la tramitación de la convalidación de la autorización de funcionamiento del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales se advierte el error de la inclusión de... como personal sanitario y con la misma fecha de la Resolución 189/2012, de 2 de febrero, por la que se convalida la autorización del mencionado Servicio, se subsanó el error cometido y se le dio de baja como personal sanitario en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios del Departamento de Salud. Entiende que en ningún caso el error de haber inscrito a esta profesional como psicóloga sanitaria, durante un periodo de tres meses en el Servicio de Prevención, puede dar derecho a la expedición del certificado para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria. Para poder expedir el certificado solicitado por la interesada sería necesario que en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios del Departamento de Salud constara como profesional sanitaria de un centro o servicio sanitario en el que se hubiera autorizado la oferta asistencial de psicología, aspecto que no se ha producido en su caso.

Decimotercero: El 11 de noviembre de 2021, la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud y la Jefa de Negociado de Apoyo Jurídico, emiten informe, en el que analizando la solicitud de revisión de oficio

formulada por doña..., los antecedentes y la normativa reguladora del ejercicio de actividades sanitarias por licenciados en Psicología, consideran “que no cabe apreciar en la comunicación efectuada por el Secretario General Técnico de Salud, de 29 de junio de 2015, ni en la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, que resuelve el recurso de alzada interpuesto frente a tal comunicación, la concurrencia del supuesto de nulidad de pleno derecho invocada del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, que se aduce por la interesada, por lo que no cabe declarar dicha nulidad”.

Decimocuarto: Con fecha 27 de diciembre de 2021, en cumplimiento del requerimiento efectuado por este Consejo de Navarra, tuvo entrada la propuesta de Orden Foral de la Consejera de Salud, desestimando la petición, por no concurrir el supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPACAP.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo la propuesta desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho formulada por doña... de la comunicación efectuada el 29 de junio de 2015 del Secretario General Técnico del Departamento de Salud y de la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra dicha comunicación.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier (...) asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo” [artículo 14.1.j)]. Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos conduce al artículo 106 de la LPACAP, a cuyo tenor (apartado 1), “las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos

administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

También el artículo 123.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPINF), impone la necesidad de dictamen previo del Consejo de Navarra para declarar la nulidad de actos administrativos en procedimiento de revisión de oficio. Según este precepto la declaración de nulidad requiere, además, que el dictamen sea favorable.

En consecuencia, tratándose de dictaminar sobre una revisión de oficio basada en un vicio de nulidad de pleno derecho, es evidente que nuestro dictamen resulta preceptivo y vinculante, lo que implica, por una parte, que es obligatorio que en el procedimiento de revisión se solicite y se emita el dictamen y, por otra, que la Administración revisora solo podrá declarar la nulidad del acto si este Consejo dictamina de forma favorable a la nulidad.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión

El artículo 106 de la LPACAP no formaliza el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, indicando la posibilidad de su inicio de oficio por la Administración actora del acto o a solicitud del interesado.

En el presente caso el procedimiento se inició por solicitud de la interesada que fue inadmitida por Orden Foral 207/2020, de 17 de julio, de la Consejera de Salud al considerar que carecía total y absolutamente de fundamento. Tal resolución fue revocada por sentencia 101/2021, de 25 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Pamplona, que ordenó a la Administración de la Comunidad Foral la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio.

Mediante Orden Foral 150E/2021, de 16 de julio, de la Consejera de Salud, se inició el procedimiento de revisión, dando trámite a la interesada para formular las alegaciones que estimase oportunas, lo que realizó mediante escrito presentado el 13 de agosto de 2021.

Obra en el expediente informe de la Jefa de la Sección de Inspección de Actividades Sanitarias e informe jurídico suscrito por la Secretaria General Técnica y la Jefa de Negociado de Apoyo Jurídico del Departamento de Salud, así como propuesta de Orden Foral de la Consejera de Salud desestimando la solicitud de revisión de oficio.

En atención a todo ello, debe considerarse que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado correctamente cumpliendo con las exigencias que se derivan de la LPACAP.

II.3ª. Improcedencia de la revisión de oficio

La presente consulta versa sobre la solicitud de revisión de oficio formulada por doña..., respecto a la comunicación de 29 de junio de 2015, del Secretario General Técnico del Departamento de Salud, de que no procedía emitir certificado para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria y de la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, de la Consejera de Salud que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra tal comunicación.

La interesada considera que el 5 de octubre de 2011 fue incluida como psicóloga de un centro o servicio sanitario inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de Navarra, inscripción que considera es un acto administrativo que supone el reconocimiento de que está facultada para la realización de actividades sanitarias y que tal inscripción implicaba el poder seguir transitoriamente ejerciendo actividades sanitarias por cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 5/2011, de Economía Social que, en su disposición adicional sexta, regulaba el ejercicio de actividades sanitarias por titulados universitarios licenciados en Psicología, así como con los requisitos del apartado 6 de la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, General de Salud Pública.

La interesada considera que siendo psicóloga y habiendo obtenido su inscripción como tal en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, que figura en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, ello le facultaba para el ejercicio profesional, y si la Administración entendía que tal inscripción no

había sido reglamentaria o que la interesada no tenía la formación específica requerida, lo que tenía que haber hecho era tratar de anular tal inscripción a través del procedimiento de revisión de oficio. Lo que no es posible es negar los efectos de la inscripción sin proceder previamente a su anulación.

Por el contrario, la Administración de la Comunidad Foral entiende que de tal certificado no se deriva una declaración o un reconocimiento de que la interesada se encuentre habilitada para ejercer la profesión de psicóloga sanitaria y, por tanto, estima que fue correcta la denegación de la solicitud de emisión del certificado para ejercer la psicología sanitaria efectuada por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud, así como la Orden Foral 339/2015, del Consejero de Salud que desestimó el recurso de alzada.

De los datos obrantes en el expediente, especialmente del informe emitido el 10 de noviembre de 2021 por la Jefa de la Sección de Inspección de Actividades Sanitarias del Departamento de Salud, se desprende que el 5 de octubre de 2011 la interesada presentó una instancia en la que comunicaba su inclusión en la cartera de servicios prestados por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, adjuntando su título de licenciada en psicología.

Según parece, esa instancia dio lugar a que, por error, se incluyera a doña... en la base de datos de profesionales sanitarios del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios, con fecha 5 de octubre de 2011.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2011, el Director del Servicio de Prestaciones Sociales de la Dirección General de Función Pública, solicita la convalidación de la autorización sanitaria del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, incluyendo en la relación de personal sanitario únicamente al médico y ATS, no apareciendo en el listado la Sra... y, mediante Resolución 189/2012, de 2 de febrero, por la que se convalida la autorización sanitaria del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, se subsanó el error de inclusión de la Sra... entre el personal sanitario del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales.

Posteriormente, el 2 de octubre de 2012, doña..., presenta una nueva instancia con el siguiente tenor literal “con la finalidad de tener constancia por escrito, me gustaría solicitar certificado o similar de haber sido incorporada al registro de centros sanitarios en la Sección de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y de la fecha de dicha adscripción”.

Tal solicitud fue cumplimentada por certificado del Secretario General Técnico del Departamento de Salud de 25 de octubre de 2012, en el que, a la luz de lo informado por la Jefa de Inspección de Actividades Sanitarias y Aseguramiento, se indica que “En la documentación obrante en el expediente que corresponde del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, figura doña..., con DNI nº..., inscrita en el servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, como licenciada en psicología, desde el 5 de octubre de 2011”.

Más adelante, el 24 de junio de 2015, doña... presenta nueva instancia solicitando “la emisión de certificado para el ejercicio profesional de la psicología sanitaria”, indicando que su puesto de trabajo es el de psicólogo en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Tal solicitud fue rechazada por escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Salud al considerar que no procedía su emisión y que no constaba como psicólogo de un centro o servicio sanitario inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de Navarra, no habiendo acreditado que se encontrase incluida en la situación prevista en el apartado 6 de la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, añadiendo que únicamente los médicos y enfermeros especializados de los servicios de prevención son los recursos humanos que están autorizados para desarrollar la actividad sanitaria en los Servicios de Prevención, quedando el resto de personal como técnicos de prevención con una actividad no asistencial.

Concretados los hechos que determinan la controversia planteada, para la adecuada resolución de la presente consulta resulta necesario partir de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que, en su disposición

adicional sexta, sobre ejercicio de actividades sanitarias por titulados universitarios en Psicología, estableció que en el plazo de doce meses el Gobierno debía remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley que regulase la psicología sanitaria como profesión titulada y reglada, definiendo las condiciones de acceso y las funciones a realizar. El apartado 2, añadía que, transitoriamente, hasta la entrada en vigor de la ley, quienes ostentasen el título de licenciado en psicología que figuren inscritos en el Registro de Universidades, Centros y Títulos como adscritos a la rama de conocimiento de ciencias de la Salud, podrán ejercer actividades sanitarias siempre que acrediten haber adquirido una formación específica a través de algunas de las siguientes vías:

“a) Por haber superado los estudios de graduado/licenciado, siguiendo un itinerario curricular cualificado por su vinculación con el área docente de Personalidad, Evaluación y Tratamientos Psicológicos, o con la Psicología Clínica y de la Salud.

b) Por haber adquirido una formación complementaria de postgrado no inferior a 400 horas (o su equivalente en créditos europeos) de las que al menos 100, tendrán carácter práctico, vinculada a las áreas mencionadas en la anterior letra a)”.

El apartado 3, completaba la regulación indicando que *“la acreditación de encontrarse en alguna de las situaciones previstas en el apartado anterior, permitirá solicitar la inscripción de consultas o gabinetes de psicología en el correspondiente registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios”.*

Posteriormente, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, estableció, en su disposición adicional séptima, la regulación de la psicología en el ámbito sanitario, siendo de interés para la cuestión analizada, la previsión contenida en el segundo párrafo del apartado 5 que precisaba que:

“... sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior se mantiene el procedimiento transitorio previsto en el número 2 de la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social,

durante un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la presente ley”.

Y, mediante la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, (disposición final Octava. Uno) se añadió un nuevo apartado 6 a la disposición adicional séptima de la Ley General de Salud Pública, con el siguiente contenido:

“6. Los psicólogos que hayan obtenido la inscripción de unidades asistenciales/consultas de psicología en un registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios, al amparo de lo previsto en el párrafo segundo del anterior apartado 5, podrán seguir ejerciendo actividades sanitarias en la misma u otra comunidad autónoma, con posterioridad a la fecha del vencimiento del plazo de tres años indicando en el citado apartado, sin que en estos supuestos sea necesario ostentar para realizar una nueva inscripción, el título oficial de psicólogo especialista en Psicología Clínica o el de Master en Psicología General Sanitaria”.

Como viene recordando reiteradamente este Consejo de Navarra, la nulidad de pleno derecho se configura como el máximo grado de invalidez de los actos administrativos, quedando reservada para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico y debe ponderarse con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. La potestad de revisión exige que el vicio de nulidad invocado resulte plenamente acreditado, no siendo admisibles otras consideraciones jurídicas críticas con la actuación administrativa que no se correspondan expresamente con el motivo de nulidad que puede motivar la revisión y con las exigencias que la jurisprudencia impone para su estimación.

En el presente caso, se pretende la revisión de las actuaciones administrativas cuestionadas, invocando que las mismas se encuentran incurso en el supuesto de nulidad contemplado en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, es decir, que la actuación administrativa cuestionada, comunicación del Secretario General Técnico del Departamento de Salud indicando que no procede emitir el certificado solicitado y la Orden Foral 339/2015, de la Consejera de Salud, desestimando el recurso de alzada frente a tal

comunicación, se han dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello.

Como viene señalando la jurisprudencia y la doctrina de los diferentes órganos consultivos, para que concurra esta causa de nulidad es necesario que la infracción cometida sea clara, manifiesta y ostensible, entendiéndose por tales aquellos casos de ausencia total del trámite o de seguirse un procedimiento distinto o faltar un trámite considerado esencial que produzca indefensión y no sea posible su subsanación a lo largo del procedimiento administrativo o posteriormente en trámite de recurso administrativo y jurisdiccional.

Pues bien, en el caso sometido a dictamen, a juicio de este Consejo de Navarra, no se está tanto ante un vicio procedimental, cuanto ante una discusión sobre los pretendidos efectos que para los intervinientes tiene la inscripción de la interesada como psicóloga del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

En efecto, a pesar de que existen algunos errores y contradicciones en los informes y certificados emitidos por la Administración acerca de la situación profesional de doña... ya que, al parecer, por error, fue incluida entre el personal sanitario del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, desde el 5 de octubre de 2011, hasta el 2 de febrero de 2012, momento en que se subsanó el error cometido excluyendo a la afectada de la relación del personal sanitario del citado servicio que quedó limitada al médico y ATS legalmente exigible, y que el certificado emitido el 25 de octubre de 2012 por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud, siga haciendo referencia a esa fecha de inscripción del 5 de octubre de 2011, la realidad es que, en ningún momento, la Administración atribuyó a tal inscripción efectos declarativos de la concurrencia de los requisitos legales necesarios para el ejercicio por doña... de la profesión sanitaria. Del mismo modo, en ningún momento la interesada ha presentado, probado o acreditado que reúna los requisitos establecidos por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 5/2011 para poder inscribir a las

consultas y gabinetes de psicología en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

Es más, en ningún momento anterior al 24 de junio de 2015, la interesada manifestó a la Administración que su voluntad y deseo al solicitar y obtener los certificados acreditativos de que prestaba las funciones de psicóloga en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, centro inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, tenía como finalidad el reconocimiento de los derechos que la legislación exigía para el ejercicio transitorio de la profesión de psicología sanitaria.

Estas actuaciones, más o menos imprecisas, que han motivado actuaciones erróneas y contradictorias en la Administración, carecen del efecto declarativo de derechos que la interesada pretende atribuirse en su interés y beneficio.

La realidad es que el certificado emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud el 25 de octubre de 2012, en el que la interesada pretende fundar su derecho, ni reconoce la concurrencia de los requisitos legales necesarios establecidos por la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, ni contradice la realidad de la adscripción funcional de la interesada que, como reconoce en sus propios escritos, mediante Resolución 1520/2006, de 12 de junio, del Director General de Función Pública, tras superar la correspondiente oposición, fue nombrada funcionaria de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para desempeñar el puesto de trabajo de licenciada en Psicología (Disciplina Preventiva, Ergonomía y Psicología Aplicada), adjudicándole la vacante ..., adscrita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con destino en Pamplona, prestando desde ese momento sus servicios en el ámbito de la Salud Laboral en el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración Núcleo; Servicio de Prevención del Gobierno de Navarra que se encuentra inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.

Del certificado emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Salud, no se puede derivar como pretende la interesada que ello conlleve el reconocimiento y aceptación por parte de la Administración de que tal inscripción producía los efectos necesarios para ejercer la profesión de psicóloga sanitaria al amparo de lo establecido por la disposición adicional sexta de la Ley 5/2011 de Economía Social, cuyo plazo de vigencia fue ampliado inicialmente por tres años por la disposición adicional séptima de la Ley 33/2011, General de Salud Pública y posteriormente de forma indefinida por la modificación introducida por la disposición final octava. Uno, de la Ley 3/2014, que modificó el sexto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

El citado certificado no conlleva el carácter de acto declarativo de derechos en favor de la interesada de que estaba facultada para el ejercicio de la actividad profesional de licenciada en psicología sanitaria. Únicamente conlleva el reconocimiento y declaración de que la interesada en su condición de funcionaria venía ejerciendo sus funciones de licenciada en psicología en el Servicio de Riesgos Laborales desde el 5 de octubre de 2011, sin que el hecho de que ese Servicio, en cuanto que ejerce funciones sanitarias a través del personal sanitario facultado (médico y ATS) esté inscrito en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios, supone el reconocimiento y aceptación de que la interesada se encuentra facultada para el ejercicio de la profesión de psicóloga sanitaria.

Por lo tanto, cuando por primera vez la interesada solicita el 24 de junio de 2015, la emisión de certificado que le habilite para el ejercicio de la profesión de psicóloga sanitaria, la Administración no se encontraba vinculada por los certificados anteriores, ya que en ningún momento en ellos se solicitaba tal pretensión ni en el acto de su otorgamiento se le reconocieron tales derechos.

La decisión del Secretario General Técnico del Departamento de Salud podrá ser o no ajustada a derecho, pero no se encontraba condicionada a la previa revocación de las declaraciones anteriores ya que de ellas no se derivaba tal reconocimiento como venimos indicando.

A mayor abundamiento, la interesada en ningún momento ha acreditado la concurrencia de los requisitos que establecía el apartado 2, de la disposición adicional sexta, de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que posibilitaban la inscripción de las consultas o gabinetes de psicología en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios; requisitos y elementos esenciales sin los cuales, en ningún caso, podrían obtenerse las facultades y derechos que, transitoriamente, establecía la citada legislación en tanto se regulaba definitivamente la psicología sanitaria como profesión titulada y reglada.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa desfavorablemente la solicitud de revisión de oficio, instada por doña..., contra la comunicación del Secretario General Técnico de 29 de junio de 2015, denegando la emisión de certificado habilitante para el ejercicio de la profesión de psicología sanitaria y contra la Orden Foral 339/2015, de 15 de diciembre, del Consejero de Salud, que desestimó el recurso de alzada interpuesto frente a dicha comunicación

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.