



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
Mª JESUS AZCONA LABIANO

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

Fecha: 18/09/2026 11:08

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

**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: 848 424 073
Email.: tsjcontn@navarra.es
AP050

Procedimiento origen: Procedimiento Abreviado 0000066/2025 - 0
Órgano origen: Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia de Pamplona/Iruña. Plaza nº 1 de Pamplona/Iruña

Puede relacionarse de forma telemática con esta Administración a través de la Sede Judicial Electrónica de Navarra <https://sedejudicial.navarra.es/>

Procedimiento: **RECURSO DE
APELACIÓN**
Nº Procedimiento: 0000089/2026

Materia: **Función pública**
NIG: 3120145320250000188

SENTENCIA DE APELACIÓN Nº 000249/2026

ILTMOS. SRES.:

PRESIDENTA,

Dª. Mª JESÚS AZCONA LABIANO

MAGISTRADOS,

Dª. Mª FERNANDA NAVARRO ZULOAGA

D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ

Dª. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN

En Pamplona/Iruña, a quince de septiembre de dos mil veintiséis.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra constituida por los Ilustrísimos Señores Magistrados expresados, ha visto en grado de apelación, el presente rollo de apelación nº 89/2026 interpuesto contra la sentencia 224/2025 de 3 de noviembre de la Sección de lo contencioso administrativo del Tribunal de Instancia de Pamplona, plaza nº1 siendo partes como apelante **SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA**, representado y dirigido por Asesoría Jurídica, y como apeladas



Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

ASOCIACION DE PSICOLOGOS Y PSICOLOGAS ESPECIALISTAS EN CLINICA OSASUNBIDEA, representada por la procuradora Doña Elena Zoco Zabala y defendida por el abogado Don Alberto Anderrez Gonzalez y SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PSICOLOGIA CLINICA, representada por el procurador Don Angel Quemada Cuatrecasas y defendido por la abogada Doña Gemma Solanas Romero viene a resolver con base en los siguientes Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 3 de septiembre se dictó la Sentencia nº 224/2025 por la Sección de lo contencioso administrativo del Tribunal de Instancia de Pamplona, plaza nº1 cuyo fallo contiene el tenor literal siguiente:

“ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales, Sr. Quemada Cuatrecasas, actuando en nombre y representación de la Sociedad Española de Psicología Clínica, y por la Procuradora de los Tribunales, Sr.a Zoco Zabala, actuando en nombre y representación de Asociación de Psicólogos y Psicólogas Especialistas en Clínica contra la Orden Foral 2E/2025, de 10 de enero, del Consejero de Salud, por la que se resuelven los recursos de alzada acumulados interpuestos por don Javier Prado Abril, en nombre y representación de la Sociedad Española de Psicología Clínica-ANPIR, y por don Adolfo Navascués Navascués, en nombre y representación de la Asociación de Psicólogos y Psicólogas Especialistas en Clínica-Osasunbidea, frente a la Resolución 1353E/2024, de 28 de mayo, del Director de Profesionales del SNS-O, por la que se procede a la apertura de las listas de Psicólogo E.A.P. para la contratación temporal en el Servicio Navarro de Salud, y en consecuencia, ANULAR la Orden Foral 2E/2025, de 10 de enero, del Consejero de Salud, ANULAR el párrafo segundo del apartado primero de la citada Resolución 1353E/2024, de 28 de mayo, del Director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud y CONDENAR, al SNS-O a estar y pasar por las declaraciones anteriores.

Todo ello, con imposición de costas a la parte demandada.”

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

SEGUNDO.- Por la parte demandada 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 15 de septiembre de 2026 .

Es ponente la lltma. Sra. Magistrada D^a. ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida y alegaciones de las partes.

A través de este recurso de apelación se impugna la sentencia 224/2025 de 3 de noviembre de la Sección de lo contencioso administrativo del Tribunal de Instancia de Pamplona, plaza nº1 que estimó la demanda interpuesta contra la Orden Foral 2E/2025, de 10 de enero, del Consejero de Salud, por la que se resuelven los recursos de alzada acumulados interpuestos por don Javier Prado Abril, en nombre y representación de la Sociedad Española de Psicología Clínica-ANPIR, y por don Adolfo Navascués Navascués, en nombre y representación de la Asociación de Psicólogos y Psicólogas Especialistas en Clínica-Osasunbidea, frente a la Resolución 1353E/2024, de 28 de mayo, del Director de Profesionales del SNS-O, por la que se procede a la apertura de las listas de Psicólogo E.A.P. para la contratación temporal en el Servicio Navarro de Salud.

La sentencia no considera antecedente lógico y vinculante la

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

STSJNA nº 159 /2025 de 6 de junio ORD 320/2024, por la que se desestima el recurso interpuesto por la Sociedad Española de Psicología Clínica contra el Decreto Foral 47/2024, de 30 de abril, por el que se modifica la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, y mediante el que se acuerda la creación, en lo que aquí interesa, en el SNS-O, del puesto de trabajo de psicólogo E.A.P. nivel A.

Señala la juez que no es una sentencia firme y que *“no analiza suficientemente las cuestiones que integran el objeto del presente recurso contencioso administrativo”*, que se circunscribe a determinar, sustancialmente, si los psicólogos con máster en Psicología General Sanitaria pueden ejercer funciones propias de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, y formar parte del SNS-O.

Y sobre esta cuestión, tras el análisis de la DA 7º de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, concluye que *“no es posible, en tanto las funciones que la Resolución confirmada por la Orden Foral hoy recurrida atribuye a los psicólogos generales sanitarios coinciden sustancialmente, más allá, de la concreta terminología empleada, con las que tienen encomendadas los psicólogos clínicos, lo que relega la delimitación negativa contenida en la Orden Foral a un mero formalismo, con escasa virtualidad práctica.”*

Niega también que la incorporación de los Psicólogos Generales Sanitarios en el sistema sanitario público constituye una mejora respecto al mínimo que marca la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, puesto que la mejora o desarrollo puede alcanzar un contenido objetivo o material, pero no extenderse a la perspectiva subjetiva del concreto profesional que debe llevar a cabo las prestaciones sanitarias.

Así mismo, entiende que la OF impugnada supone apartarse

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

del propio criterio asumido por Gobierno de Navarra, fijado al estimar el recurso de alzada interpuesto frente a la Resolución 2349E/2023, por la que se procedió a la apertura de las listas de psicólogos para la contratación temporal en el SNS-O, en tanto la única titulación que habilita para el ejercicio de la profesión de psicólogo en el ámbito del sistema público de salud o concertado con él, y en concreto, para hacer efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes del mismo que correspondan a dichos profesionales, es la especialidad de Psicólogo Clínico.

En base a todo ello, estima el recurso contencioso administrativo y dispone *“ANULAR la Orden Foral 2E/2025, de 10 de enero, del Consejero de Salud, ANULAR el párrafo segundo del apartado primero de la citada Resolución 1353E/2024, de 28 de mayo, del Director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud y CONDENAR, al SNS-O a estar y pasar por las declaraciones anteriores.”*

Apela la sentencia el SNS –O que entiende que la cuestión controvertida ha de resolverse en base a lo razonado en la sentencia nº 159/2025, de 6 de junio de esta Sala, en la que se valida la creación del puesto de trabajo de psicólogos de EAP, en tanto complementa la cartera de servicios pero con competencias distintas y compatibles con las del psicólogo clínico.

Insiste en que la OF objeto de la litis pretende la configuración de listas para cubrir el indicado puesto.

Sentado lo anterior y sobre las funciones del puesto de trabajo, considera la administración que no existe una reserva de funciones como tal para los Psicólogos clínicos, derivada de la Disposición Adicional 7ª. Apartado 4, de la Ley 33/2011 General de Salud, tal y como señaló la AP en sentencia 3717/2016 de 3 de octubre.

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

A juicio de la apelante, la Disposición Adicional 7ª referida no establece una reserva funcional expresa a favor del Psicólogo Clínico, sino una exigencia condicionada cuando se trata de “*hacer efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes*”, sin excluir que otros profesionales sanitarios titulados puedan realizar actuaciones sanitarias distintas dentro del Sistema Nacional de Salud. De ello se infiere que la reserva no es subjetiva ni profesional, sino objetiva y prestacional y no se extiende a cualquier actuación psicológica que pueda desarrollarse en el ámbito de la Atención Primaria.

La resolución impugnada (en realidad el Decreto Foral en el que se sustenta) no redefine una profesión, sino que crea un puesto de trabajo, diferenciado del Psicólogo Clínico, con funciones delimitadas, es decir, no altera títulos ni amplía competencias legales, sino que organiza recursos humanos dentro de los márgenes legales.

Así mismo, la Administración, con la creación del puesto de trabajo, ejerce legítimamente su potestad de autoorganización, sin incurrir en regulación material de una profesión sanitaria ni alterar el régimen legal de titulaciones o especialidades y limitándose a definir un puesto de trabajo con funciones compatibles con el marco normativo estatal.

Finalmente, no se ha dado el cambio de criterio que señala la sentencia impugnada , en tanto en el momento del dictado de la resolución 94E/2024 de 19 de marzo, no se había decidido aún por el SNS-O la creación de un nuevo puesto de trabajo en los EAP para que la labor que pueden hacer los psicólogos sanitarios conforme a la Disposición Adicional 7ª Ley 33/2011 se atribuyera a éstos, para reforzar la atención a pacientes con problemáticas vinculadas a esos aspectos menos graves de la salud mental a que se refiere la Resolución impugnada, ni se había abierto una posterior para el ejercicio de esas

específicas funciones.

En base a todo ello, suplica el SNS-O se estime el presente recurso de apelación y revoque la sentencia apelada.

Se opone “Asociación de Psicólogos y Psicólogas Especialistas en Clínica-Osasunbidea”, que aclara que el objeto de la litis se circunscribe al apartado de la OF que describe las funciones del puesto de psicólogo del EAP, para cuyo acceso se exige la formación prevista para el Psicólogo general sanitario y ello en tanto se le atribuyen funciones que corresponden al psicólogo clínico.

Así, entiende esta parte apelada que la OF impugnada es contraria a la DA7ª e la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, e interpretación de la misma por parte de la sentencia de 7 de octubre de 2021, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de las que colige que existe reserva de funciones para los psicólogos clínicos. En cuanto a las concretas funciones asignadas considera que al Psicólogo General Sanitario se le pretende asignar la función de atención a patologías o trastornos, por más que este dato pretenda enmascararse con el empleo de términos como “sufrimiento emocional” y “riesgo psicosocial”.

Asimismo, el contenido de la actividad encomendada al Psicólogo General Sanitario es el propio de la actuación de carácter asistencial que se asigna a la Psicología Clínica: la valoración diagnóstica y el establecimiento de planes de atención individual.

Finalmente, la resolución recurrida contempla, a su vez, la aplicación de técnicas propias de la intervención psicológica de carácter asistencial, como son las denominadas intervenciones de alcance individual, grupal o comunitario.

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
Mª JESUS AZCONA LABIANO

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

Fecha: 18/09/2026 11:08

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

Sentado lo anterior, alega la apelada que la sentencia de 6 de junio de 2025 de esta Sala resuelve una cuestión distinta , pues la creación de puestos de Psicólogo General Sanitario no viene impedida de una forma o con alcance general por la regulación examinada, sino que el debate legal se traslada a la cuestión referida al ámbito competencial concreto que se asigne a esta figura en relación con el que tiene reservado el Psicólogo Clínico.

Señala también que existe reserva legal de funciones a favor de los profesionales sanitarios de la psicología clínica, que existen límites al ejercicio de la potestad de autorganización de la administración , insistiendo en que la fundamentación de su demanda coincide con la motivación en que descansa la Orden Foral 94E/2024, de 19 de marzo, dictada por el Consejero de Salud.

En base a todo ello, suplica la desestimación del recurso de apelación.

Por su parte, la Sociedad española de psicología clínica, se opone al recurso razonando que la STSJ de 6 de junio de 2025, no es firme. Recuerda que los titulados o graduados en psicología con Master en Psicología general Sanitaria, pueden ejercer psicología en el ámbito privado y en el sanitario público si la actividad no está incluida en la cartera de servicios comunes, en tanto están reservadas estas funciones a los psicólogos clínicos, tal y como se desprende de la STSJNA de 7 de octubre de 2021, ORD 125/2021.

La cartera de servicios comunes para la salud mental incluye:

“8.1 Actividades de prevención y promoción, consejo y apoyo para el mantenimiento de la salud mental en las distintas etapas del ciclo vital.

8.2 Detección, diagnóstico y tratamiento de trastornos adaptativos, por ansiedad y depresivos, con derivación a los servicios de

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

salud mental en caso de quedar superada la capacidad de resolución del nivel de atención primaria.

8.3 Detección de conductas adictivas, de trastornos del comportamiento y de otros trastornos mentales y de reagudizaciones en trastornos ya conocidos, y, en su caso, su derivación a los servicios de salud mental.

8.4 Detección de psicopatologías de la infancia/adolescencia, incluidos los trastornos de conducta en general y alimentaria en particular, y derivación en su caso al servicio especializado correspondiente.

8.5 Seguimiento de forma coordinada con los servicios de salud mental y servicios sociales de las personas con trastorno mental grave y prolongado.”

Sentado lo anterior,a juicio de esta parte apelada, el SNS no deja claro qué significa que las funciones atribuidas sean adicionales, previas y complementarias a la cartera de servicios comunes. No argumenta en qué cartera de servicios constan las funciones que ejercen los PGS: en la cartera de servicios comunes o en la cartera de servicios complementaria, por qué no hay una cartera de servicios adicionales, previos y complementarios. Por último, aunque el SNS-O rebaje las funciones de los PGS a los problemas menos graves de la salud mental, sigue siendo salud mental. Los psicólogos clínicos abarcan todos los problemas de salud mental, los graves y los leves.

El propio SNS –O en la Orden Foral 94E/2024, de 19 de marzo, del consejero de Salud estimó un recurso de alzada interpuesto por la SEPC con el siguiente argumento:

““En consecuencia, tal y como afirma la entidad recurrente, de conformidad con la normativa vigente, la única titulación que habilita para el ejercicio de la profesión de psicólogo en el ámbito del sistema público de salud o concertado con él, y en concreto, para hacer efectivas las prestaciones sanitarias derivadas de la cartera de servicios comunes del mismo que correspondan a dichos profesionales, es la especialidad

de Psicólogo Clínico”.

En base a todo ello suplica la desestimación del recurso de apelación.

SEGUNDO.- Breve resumen de los principales hitos derivados del expediente administrativo y judicial.

1.- Por Decreto Foral 47/2024, de 30 de abril, se modifica la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

En concreto, el artículo 1º, apartado 2, crea el puesto de trabajo de Psicólogo E.A.P. Nivel A. en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2.-La Sociedad Española de Psicología Clínica-ANPIR, interpuso recurso contencioso-administrativo ante esta Sala, con el número 320/2024, dictándose sentencia desestimatoria el 6 de junio de 2025.

Dicha sentencia se encuentra pendiente de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

3.- Por Resolución 1353/2024, de 28 de mayo de 2024, del Director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud, se procedió a la apertura de las listas de psicólogo E.A.P. para la contratación temporal en el SNS-O.

La indicada resolución resuelve:

1º. Abrir las listas de Psicólogo E.A.P para la contratación temporal en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, tanto para larga como para corta duración.

Firmado por: ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN, MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA, ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ, Mª JESUS AZCONA LABIANO	
Doc. garantizado con firma electr. URL verificación: https://administracionelectronica.navarra.es/SCDD_Web/Index.html	Fecha: 18/09/2026 11:08
CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==	

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

Los profesionales serán contratados para realizar las funciones de detección, abordaje, valoración y establecimiento de planes de atención individual de personas con sufrimiento emocional o riesgo psicosocial, relacionado con el malestar de la vida cotidiana, de personas que no son subsidiarias de ser atendidas en el ámbito especializado de Salud Mental.

En ningún caso se realizarán tareas propias de psicólogo clínico o psiquiatra, debiendo derivar a dichos profesionales cuando requieran una atención especializada por parte de los mismos.

2º. La titulación exigida para poder figurar en las listas de Psicólogo E.A.P es la de Licenciatura o Grado en Psicología y además el Master Universitario en Psicología General Sanitaria o, en defecto del master, disponer de la habilitación oficial para realizar actividades sanitarias.

Frente a dicha Resolución, la Asociación de psicólogos y psicólogas especialistas en clínica- Osasunbidea y la Sociedad Española de Psicología Clínica-ANPIR, interpusieron recursos de alzada, que fueron desestimados por la Orden Foral 2E/2025, de 10 de enero, del Consejero de Salud.

4.- Interpuesto recurso contencioso-Administrativo, se dictó sentencia estimatoria objeto de esta apelación.

TERCERO.- Sobre el alcance de las sentencias de esta Sala nº 159/2025 de 6 de junio, ORD 320/2024 y nº 264/2021 de 7 de octubre ORD 125/2021. Juicio de la Sala.

A la vista de lo expuesto en el fundamento jurídico anterior, y en aras a resolver los motivos de apelación que opone el SNS-O, es preciso delimitar el alcance de las indicadas sentencias.

Así, y a diferencia de lo que razona la juez de instancia, que acoge la tesis de las recurrentes ahora apeladas, la sentencia 159/2025

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

de 6 de junio es el antecedente lógico para resolver la cuestión aquí controvertida en tanto confirma el Decreto Foral 47/2024 de 30 de marzo, por el que, previa modificación de la plantilla orgánica, se crea el puesto de psicólogo EAP, nivel A en el SNS-O, precisándose para ocuparlo la titulación de Licenciatura o grado de psicología con máster de psicología general sanitaria.

El FJ 2^a de la sentencia recoge la ficha de la descripción del puesto de trabajo extractando de la misma las responsabilidades o funciones que se encomiendan a dicho Psicólogo EAP. Se hace también referencia al dictado de la OF 2E/2025 de 10 de enero objeto de esta litis:

“SEGUNDO. - Sobre los hechos litigiosos relevantes

Consta a los folios 13 y siguientes del E.A. el informe relativo a psicología en atención primaria para población infantojuvenil en el que se justifica la creación del puesto de trabajo y su complementariedad con los servicios prestados por Salud Mental.

A los folios 16 y siguientes del E.A. consta la ficha de descripción del puesto de trabajo: *“Cuerpo/estamento A, estamento sanitario; puesto/tipo/especialidad, denominación “otros facultativos sanitarios”; puesto nombramiento “Psicólogo de EAP”.*

También constan las responsabilidades del mismo siendo las específicas

“Evaluación psicológica de pacientes que acuden a los EAP.

• Intervenciones psicológicas en población adulta e Infanto juvenil en formato individual y grupal, focalizadas en aquellos aspectos del comportamiento y la actividad de las personas que influyen en la promoción y mejora del estado general de su salud.

• Intervenciones grupales dirigidas al entorno familiar de población infantil juvenil.

• Intervenciones compartidas con el equipo multidisciplinar del EAP.

• Compartir el conocimiento con el resto de profesionales del EAP.

• Colaborar en la coordinación con los recursos de SM.

• Colaborar en la detección precoz de Trastornos mentales graves y Trastornos adictivos graves que han de ser derivados a los recursos de Salud Mental.

• Velar por la no medicalización de temas relacionados con el malestar

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

emocional.

•Promover el empoderamiento de la población para hacer frente a los acontecimientos vitales estresantes, con especial atención a los grupos de riesgo y situaciones especiales: familias desestructuradas, víctimas de maltrato, inmigrantes, personas y colectivos en riesgo de exclusión social.”

Igualmente, figura el complemento específico del 41,88% del sueldo y el nivel del mismo; A.

A los folios 21 y siguientes del E.A. figura el informe de creación de nuevo puesto de trabajo Psicólogo de EAP emitido por la Sección de Psicología aplicada en el que se incide en lo anterior y, en cuanto a la justificación de la necesidad, es “Atender los problemas psicológicos menos graves en plazos sostenibles para evitar cronificaciones. A la par, realizar el triaje de derivación a la Red de Salud Mental y evitar su saturación.” Y también se alude a la mejora de la calidad del servicio (folio 22 del E.A.) se hacer mención, entre otros extremos, a un alivio de las cargas del sistema que redundará en una mejora en la calidad de la atención y a la facilitación de la coordinación entre Asistencia Primaria y Salud Mental.

En cuanto a la titulación, es la Licenciatura o Grado de Psicología con Máster de Psicología General Sanitaria.

A los folios 34 y siguientes del E.A. consta el informe sobre el proyecto de Decreto Foral de modificación de la Plantilla Orgánica y, como fundamento de su necesidad se alega que “ surge, tal como se expone en el informe de las Gerencias de Salud Mental y de Atención Primaria, para hacer frente al incremento de la demanda de consultas relacionadas con la salud mental, especialmente en la población infantojuvenil, dentro del ámbito de Atención Primaria. Dado que la red de Salud Mental se encuentra saturada, atender los problemas psicológicos menos graves desde la Atención Primaria puede reportar un alivio de las cargas del sistema, una mejora de la calidad de las derivaciones a especializada, un ahorro de costes y una mejora en la resolución por niveles.”

Consta, igualmente, aportada por la Administración, la Orden Foral 2E/2.025, de 10 de enero que resuelve los recursos de alzada interpuestos frente a la Resolución 1.353/2.024, de 28 de mayo, del Director de Profesionales del SNS-O, por la que se procede a la apertura de las listas de Psicólogo E.A.P. para la contratación temporal en Servicio Navarro de Salud donde, al albur de la apertura de listas de psicólogo EAP para la contratación laboral motiva la exigencia de titulación para dicho puesto, como sabemos, de licenciado o grado en Psicología y Máster universitario en

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

Psicología General Sanitaria o, en su defecto, disponer de la habilitación oficial para realizar actividades sanitarias. Asimismo, en dicha Orden Foral, con referencia a la resolución que la antecede se dice; *“Los profesionales serán contratados para realizar las funciones de detección, abordaje, valoración y establecimiento de planes de atención individual de personas con sufrimiento emocional o riesgo psicosocial, relacionado con el malestar de la vida cotidiana, de personas que no son subsidiarias de ser atendidas en el ámbito especializado de Salud Mental.*

En ningún caso se realizarán tareas propias de psicólogo clínico o psiquiatra, debiendo derivar a dichos profesionales cuando requieran una atención especializada por parte de los mismos.”

Y seguidamente explica; *“dichas atribuciones son funciones que corresponden **al Psicólogo General Sanitario**, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional séptima de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en relación con lo dispuesto en el artículo 6.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, que establece que cuando una actividad sea declarada formalmente como profesión sanitaria, titulada y regulada, con nivel de Licenciado en la correspondiente norma se enunciarán las funciones que correspondan a la misma dentro del marco previsto en el apartado 1 del mismo artículo, que a su vez establece que corresponde, en general, a los Licenciados sanitarios, dentro del ámbito de actuación para el que les faculta su correspondiente título, la prestación personal directa que sea necesaria en las diferentes fases del proceso de atención integral de salud y, en su caso, la dirección y evaluación del desarrollo global de dicho proceso, sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía propias de los distintos profesionales que intervienen en el mismo.*

Y en el párrafo segundo de la resolución recurrida, como se ha señalado, se delimitan negativamente las funciones prohibiendo la realización de tareas propias de psicólogo clínico o psiquiatra, debiendo derivar a dichos profesionales cuando requieran una atención especializada por parte de los mismos.”

Por su parte , el FJ 4º se dedica al análisis de la DA 7ª de la Ley 33/2011 , para concluir, en el FJ 5º, que las funciones de los Psicólogos EAP, son distintas a la de los Psicólogos clínicos, que los puestos de trabajo , su descripción y su remuneración son distintas y que es posible

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

que los psicólogos con el master en psicología general sanitaria pueden ejercer en el ámbito sanitario público si bien sin perjuicio de las competencias de otros especialistas , en tanto se complementa la cartera de servicios.

QUINTO. - Motivación de la modificación, doctrina de la Sala y aplicación al caso de autos.

En línea con la jurisprudencia comentada, la administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y a Derecho, lo que comporta que la amplia discrecionalidad de la que goza la administración para dotarse de la organización que estima pertinente para el cumplimiento de sus fines, no se ejerza arbitrariamente, pues lo excluye el artículo 9.3 de la vigente Constitución Española de modo que, el ejercicio de dicha facultad, ya se ha dicho, viene condicionado a la exigencia de motivación, pues solo así puede procederse a un control posterior de la misma, pues nos encontramos ante una norma interna de organización administrativa que utiliza la Administración para realcionar y clasificar puesto de trabajo.

Descenderemos de nuevo al caso que hoy nos ocupa.

La Administración Foral defiende la legalidad de la modificación en que se ha motivado de modo suficiente la misma y señala básicamente los informes, emitidos en vía administrativa previos al Decreto Foral recurrido, en el que se informa favorablemente la exigencia de titulación. También y a mayor abundamiento, se aporta la Orden Foral 2E/2.025, de 10 de enero, con el contenido que ya hemos expuesto y que abunda en la corrección del Decreto Foral que ahora nos ocupa.

Dicho lo anterior, los informes administrativos se centran en destacar las funciones que han de llevar a cabo los Psicólogos de EAP y en el hecho de que las mismas son distintas a las de los Psicólogos Clínicos. Igualmente, hemos de incidir en que las descripciones de los puestos de psicólogo EAP son distintas a las de Psicólogos clínicos, como lo es también su remuneración. También se hace referencia a la normativa de aplicación que determina que los Psicólogos con Máster Universitario en Psicología General Sanitaria son personal sanitario, de tal manera que las exigencias de titulación no vienen restringidas a los Psicólogos Clínicos, sino que, por el contrario, los Psicólogos con el repetido Máster universitario pueden ejercer en el ámbito sanitario público, “ sin perjuicio de las competencias de otros especialistas sanitarios y, en su caso, del carácter multiprofesional de los correspondientes equipos de trabajo en el ámbito de la salud mental.” según reza la repetida Disposición

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^{ra} JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

Transitoria Séptima de la Ley 33/2.011, arriba transcrita. Ello es así, además de lo dicho hasta ahora, porque se trata de un puesto de trabajo que complementa la cartera de servicios, con competencias distintas y compatibles, de tal manera que, en aplicación de la antedicha doctrina, no cabe limitar a una concreta rama de la psicología el ejercicio de tales competencias.

También hemos de tener en cuenta cual es el contenido de la plantilla orgánica, tal y como se contempla en el artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2.015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y que dispone "Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos".

Estos requisitos se contienen en el Decreto Foral recurrido que recoge el nivel del puesto de trabajo "A", la denominación "psicólogo E.A.P." y un complemento específico del 41,88%. A la vista de lo expuesto, se desestima el recurso contencioso-administrativo, por ser conforme a derecho la resolución administrativa impugnada, que se confirma."

Es decir, la sentencia 159/2025 confirma la creación del puesto de psicólogo EAP, para psicólogos con Master en psicología general sanitaria al considerar que no invade las competencias asignadas a los psicólogos clínicos, tras analizar y tener cuenta las funciones que se encomiendan a ese nuevo puesto.

Con dicho pronunciamiento, no podemos aceptar que la juez de instancia afirme que no se analiza la misma cuestión controvertida que en este caso. No es así . La sentencia de la Sala se pronuncia sobre las funciones atribuidas a unos y a otros, pero es que además es en ese procedimiento , en el de la creación del puesto, en el que se debe analizar si se vulneran o no disposiciones normativas sobre la competencia de los psicólogos clínicos, y no en el presente, en el que la Orden Foral impugnada se limita a ratificar la convocatoria del proceso

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

para la configuración de listas para la cobertura temporal de las plazas. De hecho , la resolución 1353E/2024 de 28 de mayo del Director de profesionales del SNS –O , confirmada por la OF 2E/2025, se limita a dar una descripción totalmente genérica de las funciones a desempeñar por los Psicólogos EAP, funciones que no se separan de las reconocidas en la ficha de creación del puesto, valorada en la sentencia 159/2025 de esta Sala. Lo que desde luego no procede es reabrir, a través de este procedimiento, el debate sobre si las funciones encomendadas a los psicólogos EAP invaden o no competencias de los psicólogos clínicos o vulneran la DA 7ª de la Ley 33/2011 , pues estas cuestiones fueron objeto de valoración en la reiterada sentencia de 6 de junio de 2025 y no se ha acreditado que hayan sido alteradas en la resolución para la configuración de listas para contratación.

Sentado lo anterior, el principio de unidad de doctrina nos lleva a la necesaria asunción de lo razonado en sentencia 159/2025 aunque no sea firme por estar pendiente de recurso de casación ante el TS.

Por otro lado, y a mayor abundamiento , no tiene el alcance que pretenden las apeladas, la también sentencia de esta Sala nº 264/2021 de 7 de octubre, ORD 125/2021 que se dicta en el seno de un proceso selectivo, y viene a concluir que no existe equivalencia entre la titulación de psicólogos clínicos y la de psicólogos generales sanitarios. Se razona en la misma que no se veta toda actividad asistencial del Psicólogo sanitario en el sistema público y privado concertado, pudiendo desarrollar atenciones no incluidas en la cartera de servicios comunes, lo que guarda coherencia con la conclusión alcanzada en la Sentencia 159/2025 cuando afirma *“que el puesto de psicólogo EAP, complementa la cartera de servicios con competencias distintas y compatibles , sin que quepa limitar a una concreta rama de la psicología el ejercicio de tales competencias.”*

Por esta misma razón, no apreciamos que la OF 94E/2024 de

19 de marzo que estimó el recurso de alzada señalase que sólo la especialidad de psicólogo clínico permite acometer prestaciones sanitarias derivadas de la cartera común de servicios.

En definitiva y a luz de lo señalado, el recurso de apelación ha de ser estimado revocando la sentencia apelada en tanto debió desestimar el recurso contencioso administrativo contra la OF 2E/2025 de 10 de enero.

CUARTO.-Costas Procesales.

En cuanto a las costas, el art. 139. 2. de la LJCA 2. Dispone: En los recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. En el caso de autos; al estimarse el recurso de apelación las costas de esta instancia no se imponen y las de la primera, al desestimarse el recurso contencioso administrativo, corresponden a las recurrentes.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del Pueblo Español nos confiere la Constitución, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra ha adoptado el siguiente

F A L L O

QUE DEBEMOS ESTIMAR Y ESTIMAMOS el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por **SNS- O contra la sentencia 224/2025 de 3 de noviembre de la Sección de lo contencioso administrativo del Tribunal de instancia Pamplona, plaza nº 1, que se revoca. Sin costas.**

QUE DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso

contencioso administrativo interpuesto por **contra la Orden Foral 2E/2025 de 10 de enero** que se declara conforme a derecho. Con costas a las recurrentes.

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

Fecha: 18/09/2026 11:08

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

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

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.

Dese al importe consignado para recurrir el curso legal.

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

Firmado por:
ANA IRURITA DIEZ DE ULZURRUN,
MARIA FERNANDA NAVARRO ZULOAGA,
ANTONIO SANCHEZ IBÁÑEZ,
M^a JESUS AZCONA LABIANO

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

Fecha: 18/09/2026 11:08

CSV: 3120133000-452eada6f27de0422e5d3163780954f4ueg8AQ==

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.