



9.6.13
CIG
62

JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 5
GOYA, 14
MADRID

Teléfono: 914007067

Fax:

56110 CEDULA DE NOTIFICACION

Número de Identificación Único: 28079 29 3 2011 0006297

PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000486 /2011

Clase: ACTOS Y DISPOSICIONES GENERALES

DEMANDANTE: D/ña. CONFEDERACION INTERSINDICAL GALEGA (CIG)

LETRADO: Sr./a D./Dña. ROSARIO MARTIN NARRILLOS

PROCURADOR: Sr./a. D./Dña.

DEMANDADO: D/ña. SECRETARIO DE ESTADOO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LETRADO: Sr./a D./Dña. . ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR: Sr./a. D./Dña.

SENTENCIA 24 Mayo de 2013

NOTIFICACIÓN:

PERSONA A LA QUE SE NOTIFICA

DESPACHO DE ABOGADOS DE DÑA. ROSARIO MARTÍN NARRILLOS
PASEO GENERAL MARTÍNEZ CAMPOS, 13
28010 MADRID

OBJETO DE LA NOTIFICACIÓN

SENTENCIA 24 Mayo de 2013

En MADRID, a treinta de Mayo de dos mil trece.

EL SECRETARIO JUDICIAL
LUIS ALBERTO SEN YAÑEZ

Firma válida

Firmado por: SEN YAÑEZ LUIS ALBERTO
OU=FNMT Clase 2 CA, O=FNMT, C=ES
Audiencia Nacional



AUDIENCIA NACIONAL

JDO. CENTRAL CONT/ADMO. NÚM. 8

GOYA NÚM. 14.- MADRID.

Nº IDENTIFICACIÓN: 28079 29 3 2011/0006297

PROCEDIMIENTO: Abreviado 486/2011

INTERVINIENTES:

RECURRENTE: CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA (CIG).

REPRESENTANTE: Letrada D^a Rosario Martín Narrillos.

ADMÓN DEMANDADA: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

REPRESENTANTE: Abogacía del Estado.

ADMÓN CODEMANDADA: Instituto Nacional de la Seguridad Social.

REPRESENTANTE: Letrado de la Administración de la Seguridad Social.

ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de fecha 7-3-2011, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011.

SENTENCIA nº 166/2013

El Magistrado-Juez Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ

En Madrid, a 24 de mayo de 2013.

Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 486/2011, sustanciándose por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ante este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de la Audiencia Nacional ha promovido la Letrada D^a Rosario Martín Narrillos, en representación de la entidad sindical CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA (CIG), en relación con la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de fecha 7-3-2011, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011.

ANTECEDENTES DE HECHO

Firma válida

Firmado por: ALVAREZ LOPEZ PABLO
OU=FRMT Clase 2 CA, O=FRMT, C=ES
Audiencia Nacional

Firma válida

Firmado por: SEN YAÑEZ LUIS ALBERTO
OU=FRMT Clase 2 CA, O=FRMT, C=ES
Audiencia Nacional



PRIMERO.- Con fecha 9-5-2011 se presentó por la entidad sindical CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de fecha 7-3-2011, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011.

Mediante escrito presentado en fecha 19-7-2011 se formalizó la demanda en la que, tras las alegaciones de hecho y de derecho que estimó pertinentes, suplicó se dictara sentencia por la que se *“declare la nulidad o subsidiariamente anule la resolución administrativa impugnada, en el extremo concreto de incluir, entre los objetivos baremables a efectos del cómputo de productividad, un epígrafe denominado “índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”, por ser contrario a derecho; condenando a la Administración demandada a estar y pasar por la declaración anterior”*.

SEGUNDO.- Citadas las partes a la correspondiente vista, la misma tuvo lugar el día 10 de mayo de 2013, compareciendo las partes, ratificando, la recurrente los fundamentos expuestos en la demanda y solicitando el recibimiento a prueba, y la demandada que se opuso a la demanda y solicitó el recibimiento a prueba. Recibido el juicio a prueba y propuesta la que estimaron convenientes las partes, se practicó la declarada pertinente, formulando seguidamente las partes sus conclusiones y quedando los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente proceso se ha fijado en indeterminada.

TERCERO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, incluido el plazo para dictar sentencia.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- En fecha 7-3-2011 se publicó en la intranet del Instituto Nacional de la Seguridad Social, la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011. Entre los índices a tener en cuenta para el cumplimiento de los referidos objetivos estratégicos, se encuentra el “*Índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal*”, asignándole cuatro puntos sobre el Índice General de Productividad, que se obtiene a través de una ecuación, en la que dos de sus valores están constituidos por el “*Total de altas médicas por inspección INSS*” y el “*Total incoación de IP de oficio*”.

La anterior resolución es objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se articula como motivo de impugnación el referido a la ilegalidad de la inclusión entre los objetivos baremables a efectos del cómputo de productividad, de un elemento denominado “índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”, al que se le atribuyen cuatro puntos en el índice general de productividad.

La Abogacía del Estado alega en primer lugar la inadmisibilidad del recurso, al considerar que la resolución objeto de recurso es una disposición general, por lo que este Juzgado no tendría competencia objetiva para pronunciarse sobre su impugnación, y en cuanto al fondo, se esgrime que el objetivo mencionado está dentro del ámbito del complemento de productividad.

Por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social también se esgrime la inadmisibilidad del recurso, en los mismos términos en que se ha planteado tal excepción por la Abogacía del Estado, alegando asimismo en cuanto al fondo que el referido índice es un objetivo adecuado para la determinación del complemento de productividad, que no responde a criterios economicistas, sino a un criterio de racionalidad en la gestión de la prestación de incapacidad temporal.

En primer lugar, respecto a las causa de inadmisibilidad alegada tanto por la Abogacía del Estado, como por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, debemos de rechazar tal pretensión. Es objeto de impugnación una resolución dictada por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, publicada en la intranet de dicho órgano en fecha 7-3-2011, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad



Social durante el año 2011. Dicha resolución no puede considerarse como una disposición de carácter general, pues no va dirigida a cualquier ciudadano, sino a los funcionarios que prestan servicios como Médicos Inspectores en las Direcciones Provinciales del INSS, siendo el objeto de la misma establecer los criterios de actuación durante el año 2011. Dado el carácter interno de dicha resolución, la misma no fue objeto de publicación en ningún Boletín Oficial, al menos no tenemos constancia de ello, utilizándose la intranet del INSS para su comunicación a todos los funcionarios a los que iba dirigida. Por tanto, no encontramos ante un acto administrativo plúrimo, pues no tiene un único destinatario, sino que se dirige a varios interesados, circunstancia ésta que no afecta a la naturaleza jurídica de dicha resolución, que no puede considerarse como disposición general. Asimismo, y contrariamente a lo sostenido por las Administraciones demandadas, dicha resolución no tiene vocación de permanencia, pues sus efectos se agotan transcurrido el ejercicio 2011, al cual se encuentran referidos los objetivos estratégicos del INSS, fijados en la resolución mencionada. Es por ello que es competente este Juzgado para conocer de la impugnación de la citada resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.a) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Entrando en el fondo del asunto, el recurso ha de ser estimado. Se alega por la entidad sindical recurrente la ilegalidad de la inclusión entre los objetivos baremables a efectos del cómputo de productividad, de un elemento denominado “índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”, al que se le atribuyen cuatro puntos en el índice general de productividad, motivo de impugnación de debemos acoger. Como antes se expuso, para determinar dicho índice se establece en la resolución recurrida una ecuación en la que dos de sus valores están constituidos por el “*Total de altas médicas por inspección INSS*” y el “*Total incoación de IP de oficio*”. Resulta inadmisibles que el índice general de productividad quede determinado por las altas médicas y por la iniciación de oficio del procedimiento de valoración de la incapacidad permanente, pues las decisiones que los Inspectores Médicos de las Direcciones Provinciales del INSS no pueden condicionar la cuantía del complemento de productividad que les corresponda percibir como retribuciones complementarias, con independencia de la escasa relevancia de dicho índice específico en relación al índice general de productividad.

El presente asunto es similar al resuelto por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de la Audiencia Nacional, mediante la Sentencia 73/2013, de 21 de marzo (procedimiento abreviado 336/2011), aportada por la recurrente en el acto de la vista del

presente proceso, en cuyo fundamento de derecho tercero, respecto a la naturaleza del complemento de productividad, se recoge lo siguiente:

"... Se trata, como decíamos, de un componente retributivo no periódico, de carácter personalista y subjetivo, no ligado directamente con el desempeño de un concreto puesto de trabajo sino relacionado con el trabajo directamente desarrollado, con la finalidad de remunerar aquella actividad que se realiza más allá de la normalmente exigible, en calidad o en cantidad y, en fin, encaminado a premiar o compensar el particular celo del funcionario.

...
No encuentra este proveyente conexión en términos conceptuales de productividad entre el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo, y lo pretendido con el objetivo 13, esto es, incrementar el tiempo medio de validez de los reconocimientos médicos, por cuanto la auténtica naturaleza del complemento de productividad descansa sobre actuaciones, rendimiento o dedicación que se anudan al desarrollo del propio trabajo desarrollado, por el contrario, hacer depender una mayor o menor retribución por este específico complemento en función del tiempo de validez del reconocimiento médico escapa del haz de elementos que caracterizan el complemento en cuestión, por cuanto el tiempo de validez del reconocimiento médico no puede anclarse en la dedicación, iniciativa, o interés del médico sino que éste está sujeto al estado de salud del evaluado.

Anudar una mayor o menor retribución por este concepto en función del tiempo de validez de un reconocimiento médico es hacer depender de un elemento externo y ajeno a la dedicación, interés e iniciativa del propio médico en cuestión su retribución, es el estado de salud del paciente el de debe determinar el tiempo de validez del reconocimiento. Lo que se pretende es situar la productividad en el resultado –vigencia del reconocimiento médico– y no en su realización con independencia de éste, conformando una ecuación en el que el estado de salud del paciente determinará la retribución final del médico, dotando al complemento de un elemento azaroso como es la salud de cada persona, y no en el carácter personalista y subjetivo propio del complemento de productividad.

En definitiva, por más dedicación extraordinaria, interés o iniciativa que despliegue un médico en la realización de un reconocimiento médico este depende en exclusiva de la salud del paciente, y con el discutido coeficiente de adecuación se crea el marco normativo adecuado para sucumbir a la tentación de incrementar el tiempo de vigencia del reconocimiento, poniendo en riesgo, aún en abstracto, un bien de mayor valor axiológico como es el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), y corresponde a los poderes públicos organizar y "tutelar" la salud pública, aún presuponiendo la lógica libertad de prescripción, de independencia y garantía de calidad en la prestación de servicio.

Razones las expuestas que conducen a la estimación del presente recurso".

Haciendo nuestros los razonamientos recogidos en el fundamento de derecho transcrito, en el presente caso, al igual que el enjuiciado en la Sentencia mencionada, el Inspector Médico no puede ver condicionada su actuación en las decisiones que adopte sobre altas médicas o sobre la iniciación de oficio de los procedimientos de declaración de incapacidad permanente, pues el único criterio que debe regir su actuación es el estado de salud de trabajador, y en íntima relación con él, su capacidad laboral. Y ello con independencia del porcentaje que estadísticamente pueda corresponder a la mencionada actuación.

Precisamente, en el artículo 26.Uno.E) de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, se regula el complemento de productividad en los siguientes términos:

"El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.

Cada Departamento ministerial determinará, dentro del crédito total disponible, que no experimentará ningún incremento, en términos anuales, respecto al establecido a 31 de diciembre de 2010 como consecuencia de lo dispuesto, con efectos de 1 de junio de 2010, en el artículo 28. Uno.B), e) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo



de puesto. Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:

1ª.- La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.

2ª.- En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos”.

La regulación trascrita no justifica el establecimiento del mencionado “índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”, dentro del “índice general de productividad” relacionado éste último con el cumplimiento de los objetivos estratégicos del INSS para el año 2011, pues dicho índice puede condicionar ineludiblemente las decisiones que en los procesos de incapacidad temporal adopten los Inspectores Médicos, con infracción de la regulación que sobre dicha situación laboral se recoge en el artículo 128 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En las alegaciones realizadas por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en su escrito aportado en la vista del presente proceso, se mantiene lo siguiente: “La demanda confunde la función del médico asistencial con la del médico asistencia con la del médico inspector. El médico asistencial promueve la curación o mejoría de sus pacientes, pero el médico inspector no es un médico asistencial. El médico inspector de la administración de la seguridad social realiza controles médicos a los trabajadores que se encuentran en una situación de incapacidad temporal, exclusivamente, a los efectos de evaluar su situación funcional compatible con el trabajo y poder así mantener o finalizar la prestación, atendiendo siempre a criterios objetivos y científicos”. A pesar de la diferenciación de funciones entre los referidos facultativos, la actuación tanto del Médico asistencial, como la del Médico Inspector, debe regirse teniendo en cuenta el estado de salud del paciente, adoptando sus decisiones bajo criterios objetivos y científicos, que sin embargo resultarán afectadas si se establecen determinados índices cuantitativos, como así ocurre en el presente caso, lo que afectaría al derecho a la salud, reconocido en el artículo 43 de la Constitución española. Resulta legítimo que se fijen unos objetivos estratégicos, que determinarán la actuación durante un determinado ejercicio de los funcionarios a los que van dirigidos, pero en ningún caso pueden configurarse dichos objetivos en relación a las decisiones a adoptar por los Inspectores Médicos, en el sentido de mantener o no las situaciones de incapacidad temporal.



Por todo ello, debe estimarse el recurso, anulando el apartado de la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de fecha 7-3-2011, por la que se aprueban los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011, referido al *“índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”*.

SEGUNDO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa, al no apreciarse mala fe o temeridad, no procede hacer especial condena en las costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación.

FALLO

Debo desestimar la causa de inadmisibilidad alegada por las Administraciones demandadas, y entrando en el fondo del asunto debo estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad sindical CONFEDERACIÓN INTERSINDICAL GALEGA (CIG) contra la resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de fecha 7-3-2011, por la que se aprobaron los objetivos estratégicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social durante el año 2011, anulando la parte de dicha resolución referida al *“índice de adecuación de la duración de los procesos de incapacidad temporal”*, por ser contraria a Derecho; sin expresa condena en costas.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado, dentro de los quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.



PUBLICACION.- La anterior Sentencia fue leída y publicada en el día de la fecha por el Sr. Magistrado-Juez que la dictó, estando celebrando audiencia pública, de lo que yo, Secretaria, doy fe.