



DERECHO PROCESAL LABORAL

Universidad de Jaén

LAS RELACIONES ESTATUTARIAS DEL PERSONAL SANITARIO Y SU ADSCRIPCIÓN JURISDICCIONAL. RAZONES PARA UN CAMBIO JURISPRUDENCIAL

*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja
de 7 de julio de 2005*

JOSÉ MARÍA MORENO PÉREZ *

SUPUESTO DE HECHO: D.^a Maribel presentó demanda contra el Servicio Riojano de Salud y contra el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, sobre reconocimiento del derecho a que le sean reintegradas, por los organismos demandados las cuotas colegiales aportadas al Colegio de Enfermería de la Rioja, correspondientes al periodo comprendido entre el segundo semestre de 1998 y cuarto trimestre de 2001. La demanda dirigida al Juzgado de lo Social fue presentada ante el Decanato de los Juzgados de Logroño y turnada al Juzgado de lo Social número Uno de la Rioja.

El Juzgado de lo Social dictará auto de fecha 20 de enero de 2005, por el que declara la incompetencia del orden jurisdiccional social para conocer de la demanda, remitiendo a las partes a los órganos jurisdiccionales del orden contencioso administrativo. Contra dicho auto declarando de oficio la incompetencia del orden social para conocer de materias relativas al personal estatutario, se interpuso recurso de reposición por el Servicio Riojano de Salud, que al ser desestimado por auto de fecha 3 de marzo de 2005, originó la formulación de recurso de suplicación contra los dos autos dictados por el Juzgado de lo Social Número Uno de Logroño, amparándose en la infracción de los artículos 9.5 de la LOPJ; 1 y 2 p) de la Ley de Procedimiento Laboral y 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

* Profesor asociado de la Universidad de Jaén y abogado en ejercicio.



La sentencia que comentamos es el resultado de la resolución del recurso de suplicación, y por tanto de la decisión que a tal efecto dicta el TSJ de la Rioja, sobre la incompetencia del orden social declarada de oficio por el Juzgado de lo Social número uno de La Rioja.

RESUMEN: Suscitada la cuestión competencial, el Tribunal Superior de Justicia de la Rioja afronta un cambio de criterio, lo que supone romper con la línea de interpretación que sobre la competencia jurisdiccional del personal estatutario, ha venido manteniendo dicha sala, y que igualmente rompe con los criterios que se vienen manteniendo desde el propio Tribunal Supremo a la hora de asignar estas competencias a los Tribunales del orden contencioso administrativo. El cambio de orientación se afronta de forma escrupulosa desde los criterios asumidos por el Tribunal Constitucional para evitar infringir el principio de igualdad en la aplicación de la ley en sede judicial, haciendo que este no sea un cambio irreflexivo o arbitrario, lo cual equivale a mantener que el cambio es legítimo cuando es razonado, razonable y con vocación de futuro.

Analiza la sentencia por tanto las razones de su criterio superado para adentrarse después en las razones de su nuevo criterio.

ÍNDICE

1. EL PUNTO DE PARTIDA
2. RAZONES PARA EL CAMBIO DE UNA DOCTRINA CONSOLIDADA
3. VALORACIÓN FINAL

1. EL PUNTO DE PARTIDA

Tras la asunción del personal procedente de la Obra Sindical del 18 de julio y hasta la promulgación del Estatuto Marco, la competencia para el conocimiento de los litigios entre el llamado personal estatutario y la correspondiente entidad gestora, venía atribuida a los Tribunales de trabajo, dependientes entonces del Ministerio de Trabajo, al igual que el personal de las entidades gestoras. Así fue desde el primer Texto articulado de la Ley de seguridad Social de 21 de abril de 1966 que atribuyó, con carácter general, la competencia para el conocimiento de los litigios entre Entidades Gestoras y el personal a su servicio a los Tribunales de Trabajo. El mandato legal era desarrollo de la Base 60.4 de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de septiembre de 1963. La remisión a los tribunales de trabajo volvió a plasmarse en el segundo Texto de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974 de 30 de mayo que, en su artículo 45 ordenaba que «*la relación entre entidades Gestoras y, en su caso, Servi-*



cios de la Seguridad Social y el personal a su servicio se regulará por lo previsto en los Estatutos de Personal aprobados por el Ministerio de Trabajo o, por el Estatuto general aprobado por el propio Ministerio. Sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación, la Jurisdicción de trabajo será la competente para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las Entidades Gestoras su personal, con excepción del comprendido e el número siguiente», referido al personal directivo o que ocupe cargos de confianza.

La doctrina elaborada por la Sala del TSJ de la Rioja, en consonancia que la mantenida de forma pétrea por el Tribunal Supremo ¹, estimó con la entrada en vigor el 18 de diciembre de 2003, de la Ley 55/2003, de 16 Dic., del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que la competencia para el conocimiento de los asuntos litigiosos existentes entre los servicios de salud y su personal estatutario se residenciaba en los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo

Las razones de este posicionamiento competencial se enumeran en la sentencia entendiendo la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, define al personal estatutario como relación funcional especial, si bien hasta ese momento había sido un tertium genus, diferente a la relación laboral y también a la funcional aunque más próxima a esta última. Del mismo modo la disposición derogatoria Única de la Ley 55/2003, de 16 Dic., del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, deroga expresamente, en sus apartados e), f) y g), los antiguos Estatutos del personal médico, del personal sanitario no facultativo y del personal no sanitario aprobados por el Ministerio de Trabajo, concluyendo que ya no existe personal estatutario en los términos previstos en el art. 45.2 del Texto Articulado de 1966, y en el homólogo art. 45.2 del Texto Refundido aprobado por Decreto 2065/174, de 30 May., precepto cuya vigencia se había mantenido hasta ahora.

En el mismo sentido se entiende que el momento previo a la entrada en vigor de la Ley 55/2003, la competencia del orden social de la jurisdicción para conocer cuestiones relativas al personal estatutario, era ya lo suficientemente residual como para que la nueva ubicación litigiosa que se desprende de la referida Ley no fuera traumática, sino acorde con el sentido constitucional que esta ofrecía frente a los «prejuicios» preconstitucionales que presentaba el artículo 45.2 de la vigente LSS cuyo literal tiene su origen en el Decreto aprobatorio de 21 de abril de 1966 lo cual entraba en evidente contradicción con normas definidoras de la competencia comprendidas tanto en

¹ En tal sentido la también reciente sentencia de fecha 16 de diciembre de 2005, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo siendo el ponente D. Luís Ramón Martínez Garrido.

la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuanto en las Leyes de Procedimiento Laboral y Contencioso-Administrativo. Por otro lado el proceso de transferencia de la asistencia sanitaria culminado en enero de 2002, hace que la asistencia sanitaria a cargo de la Seguridad Social se prestada por los distintos servicios de Salud creados por las diferentes CC.AA, cuyos servicios no son de entidad gestora de la Seguridad Social, sino más bien organismos autónomos de carácter administrativo dependientes de la comunidad autónoma que los crea, siendo que los conflictos del personal de los servicios de salud no se suscitan frente a una entidad gestora.

2. RAZONES PARA EL CAMBIO DE UNA DOCTRINA CONSOLIDADA

A la vista de esta línea jurisprudencia, el TSJ de la Rioja, nos ofrece de forma argumentada un cambio en esta línea de interpretación que como ya hemos dicho se enfrenta con los criterios consolidados por el propio Tribunal Supremo en su auto de la Sala de conflictos de 20 de junio de 2005 (conflicto 48/2004). Que la competencia continúa residenciada en los órganos jurisdiccionales del orden social, hasta ahora había sido argumento de voto particular, adquiriendo ahora categoría de posición dominante en el ámbito del TSJ de la Rioja, que o bien será corregida por el alto tribunal o bien comenzará a encontrar adeptos en otras salas de lo social de Tribunales Superiores de Justicia, lo cual podría ser indicio del comienzo de una nueva lectura de los preceptos vigentes y de las consecuencias derogatorias de una deficiente técnica legislativa.

La brecha abierta se asienta fundamentalmente en la «extraña» vigencia del artículo 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, y por tanto de la competencia del orden social para el conocimiento de las cuestiones que surjan entre los servicios de salud y el personal estatutario.

En este sentido entiende el Tribunal que la Ley 55/2003, aporta pocas novedades a la naturaleza jurídica de la relación estatutaria dado que históricamente su régimen jurídico ha sido siempre un régimen funcional especial de naturaleza jurídico-administrativo, y ello tanto desde el punto de vista de las normas preconstitucionales², como desde el punto de vista de

² Artículo 31 de Estatuto Jurídico del personal médico de la Seguridad Social aprobado por Decreto 3160/1966 de 23 de diciembre.

— Reglamento del Seguro Obligatorio aprobado por Decreto de 11 de noviembre de 1943 y Texto Refundido aprobado por Orden de 19 de febrero de 1946.

— Ley de Bases de la Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963 y artículo 116 del Texto Articulado de la Ley de la Seguridad social de 21 de abril de 1966 (art. 45).



las normas que surgieron con posterioridad a la aprobación de la Constitución española. El contenido de la normativa postconstitucional, afianza el carácter administrativo de la relación pero ofrece pocas variaciones en cuanto a la asignación de la jurisdicción en materia de conflictos. Tampoco el carácter de Ley que reviste la 55/2003, le hace adquirir un carácter preeminente, sino que responde al mandato del artículo 103.3 de la CE, dado que al ser el régimen estatutario de los funcionarios público competencia exclusiva del Estado, obliga a que la regulación haya de efectuarse por ley, lo que no introduce ningún elemento singular en la relación estatutaria, incompatible con que sus contenciosos sean sometidos a la jurisdicción social conforme al 45.2 no derogado de la LGSS de 1974. Como tampoco lo hace el hecho de que las materias competencia del orden social, para el personal estatutario con la entrada en vigor del estatuto marco fueran solo las relativas a jornada, honorarios, retribuciones y ceses. Aun cuando el recorte de competencias fuera una realidad, dejando reducido el contenido del artículo 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, eso no excluye la vigencia de las competencias del orden social en materias concretas.

Para contrarrestar las argumentaciones que giraban en torno a la no consideración de entidad gestora de la Seguridad Social a los distintos servicios de salud de las CC.AA se recuerda que es posible interpretar que actúa en sustitución o subrogación de una entidad gestora de la Seguridad Social lo que sin duda puede continuar atribuyéndose a la jurisdicción social la competencia para conocer de los conflictos surgidos entre el Servicio Riojano de Salud y su personal estatutario. Aun con esta consideración de organismos autónomos administrativos, y no entidades gestoras de la Seguridad Social, las competencias se han mantenido por el Tribunal Supremo y por los propios TT.SS.JJ, en aquellas comunidades que teniendo transferencias desde 1981 (como es el caso de Cataluña) han resuelto en la jurisdicción social sus conflictos con el personal adscrito a los servicios de salud de las Comunidades Autónomas, antes de la entrada en vigor del estatuto marco

— Artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

— Estatutos Jurídicos del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social: El Estatuto Jurídico del personal médico aprobado por Decreto 3160/1966, de 23 diciembre; el Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo aprobado por Orden Ministerial de 26 de abril de 1973; y el Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social aprobado por Orden Ministerial de 5 julio.

En todas las normas referencias o bien se precisa la naturaleza jurídica de la relación como jurídico administrativo o bien el contenido de sus regulaciones es el típico de la función pública. Por otro lado la adscripción de jurisdicción radica en la social.

del personal estatutario de los servicios de salud, donde las competencias del art. 45.2 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974 abocaban los conflictos a este orden jurisdiccional.

Tampoco entiende ahora la Sala de lo Social del TSJ de la Rioja que los reparos constitucionales que habían servido para consolidar la doctrina que ahora se modifica contravenga principios constitucionales o sea contraria a las normas en las que se define la competencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en las normas procesales tanto laborales como contencioso-administrativas³.

Probablemente de cuantos argumentos se manejan para el cambio de posición, es la inexistencia de derogación y aclaración que ha tenido el legislador en las innumerables ocasiones en las que por tratar y desarrollar el estatuto jurídico del personal estatutario al servicio de la sanidad, podría haberlo hecho, ni siquiera en la propia ley 55/2003. En este sentido fueron los informes del anteproyecto de la ley 55/2003, elaborados tanto por el Consejo General del Poder Judicial como por el Consejo de Estado.

3. VALORACIÓN FINAL

La atrevida línea abierta por el Tribunal al que nos venimos refiriendo, choca frontalmente con los argumentos contenidos por el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de fecha 16 de diciembre de 2005, en la que se defiende que la competente para el conocimiento de estos litigios con el personal al servicio de los Servicios de Salud, es la jurisdicción contencioso-administrativa y no la social. El objeto de estos comentarios, pasa por dar noticia de resoluciones con cierta relevancia jurídica, bien por el alcance de sus posiciones o bien por la ruptura con líneas que vienen siendo tradicionales. El TS ha mantenido un criterio previo a la aprobación del Estatuto marco, por la Ley 55/2003, y otro bien distinto desde la existencia de dicha norma, criterio que ahora entra en confrontación con los razonados argumentos de la sentencia que comentamos. No cabe duda que la contundencia de los argumentos expuestos por la Sala de lo Social del TSJ de la Rioja, no nos dejan indiferentes. Probablemente de todos ellos la evidencia de la falta

³ Ni el artículo 117.3 de la CE, ni el art. 9 de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, que se vio afectado en su redacción por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 Dic, sin que dicha Ley Orgánica, a pesar de ser posterior a la culminación de las referidas transferencias de asistencia sanitaria en todo el territorio del Estado, derogara el art. 45.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ni a incluir la materia competencial a que este precepto se refiere en dicho apartado 4. Dicho artículo 45.2 tiene su base en la LPL en el apartado p) del artículo 2 de dicha ley cuando dice ser competencia del orden social cualesquiera otras cuestiones que les sean atribuidas por normas con rango de ley.



de derogación expresa del artículo 45.2 de la LGSS de 1974, justifica que al respecto sigan corriendo ríos de tinta, permitiendo que una interpretación restrictiva al ámbito competencial de la jurisdicción social dé paso ahora a un posicionamiento doctrinal contrario que declara superado el criterio restrictivo.

Lo primero que sorprende es que el cambio reflejado en la sentencia presenta, necesariamente, vocación de futuro, esto es nace para ser mantenido con cierta continuidad con fundamento en razones jurídicas objetivas, lo que excluye cualquier vulneración al principio de igualdad en la aplicación judicial de la norma. No parece que estemos ante una ruptura ocasional, contradictoria con los principios establecidos por el propio Tribunal Supremo. Dicho paso al frente solo podrá terminar o en la corrección por el Tribunal Supremo o en la rectificación por el legislador que parece ser el verdadero destinatario de una crítica a su deficiente técnica legislativa.

El legislador ha tenido innumerables ocasiones desde 1966 para introducir la necesaria claridad en este asunto. Sin embargo, lejos de ofrecernos este criterio de claridad, ha generado nuevos factores de distorsión que no benefician la mejor ubicación de la rama que ha de resolver los conflictos del personal al servicio de la Sanidad Pública. Una depurada técnica legislativa y una definitiva ubicación de conflictos, permitiría superar estas zonas oscuras de las competencias entre órdenes jurisdiccionales que retrasan la solución de los conflictos en laberínticas interpretaciones de la legislación vigentes y del alcance de la técnica derogatoria de las nuevas normas.