



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL  
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER  
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA  
APROBADO EL INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY  
DEL ESTATUTO MARCO DEL PERSONAL ESTATUTARIO DE LOS  
SERVICIOS DE SALUD, SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR  
LITERAL:**

**I.**

**ANTECEDENTES**

Por oficio de 15 de abril de 2003, que tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial el mismo día, la Excm. Sra. Ministra de Sanidad y Consumo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, solicitó de este Consejo la emisión de informe sobre el Anteproyecto de Ley del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

La Comisión de Estudios e Informes, en su reunión del día 24 de abril de 2003, designó ponente del presente Informe al Excmo. Sr. Vocal D. José Luis Requero Ibáñez, aprobándose éste, para su remisión al Pleno, en la misma sesión.

**II.**

**ALCANCE Y LÍMITES DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL  
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y, EN PARTICULAR,  
DEL PRESENTE INFORME**

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene por objeto los anteproyectos de leyes y de disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio*



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

*de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”.*

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, la función consultiva de este órgano constitucional ha sido entendida, en principio, en términos amplios. Así, el Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un *ámbito estricto*, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un *ámbito ampliado*, que se deriva de la posición de este Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial. Dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse habrá de referirse, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del Proyecto en todas las cuestiones no incluidas en citado artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al ámbito ampliado, el Consejo General del Poder Judicial se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o terminológicas, con el ánimo de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo.

En la presente ocasión, sin embargo, y debido a la extensión, calado y complejidad del anteproyecto de ley sobre el que se recaba informe -cuyo ámbito temático, por otro lado, desborda con creces los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

límites de las materias que deben ser informadas por este Consejo conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial -, **el presente dictamen se ceñirá al que hemos denominado *ámbito estricto* de la función consultiva de este Consejo, por lo que sólo se hará referencia en él a aquel o aquellos preceptos del anteproyecto informado que afecten *stricto sensu* a las materias enunciadas en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.**

### III.

#### **OBJETIVOS, ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY SOMETIDO A INFORME**

La ley cuyo anteproyecto se somete a informe de este Consejo tiene por objeto actualizar y adaptar el régimen jurídico del personal estatutario de los Servicios de Salud que conforman el Sistema Nacional de Salud, tanto en lo que se refiere al modelo del Estado autonómico como en lo relativo al concepto y alcance actual de la asistencia sanitaria. Tal es el objetivo que afronta el anteproyecto de ley sometido a informe de este Consejo, a través del establecimiento de las bases reguladoras de la relación funcional especial a que se halla sujeto el mencionado personal y mediante la correlativa aprobación de su Estatuto Marco, todo ello conforme a las previsiones del artículo 149.1.18ª de la Constitución, en cuya virtud las normas de dicho Estatuto constituirán las bases del régimen estatutario de este personal de los Servicios de Salud. Se actualiza de este modo la normativa específica de carácter básico por la que se rige el personal estatutario que presta sus servicios en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, con respeto tanto de las competencias para su desarrollo por las Comunidades Autónomas como del objetivo global de impulsar la autonomía de gestión de los citados Servicios, Centros e Instituciones.

El anteproyecto de ley sometido a informe, que viene acompañado de una exposición de motivos, de una memoria justificativa y de una memoria económica, consta de catorce capítulos, que en su conjunto comprenden 80 artículos, así como de catorce disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El Capítulo I (arts. 1 al 4) se refiere a las normas generales, regulando el objeto y ámbito de aplicación de la Ley proyectada, las



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

normas relativas al personal estatutario y los principios y criterios generales para su ordenación.

El Capítulo II (arts. 5 al 9) clasifica al personal según sus funciones, el nivel de su titulación y el tipo, fijo o temporal, de su nombramiento.

El Capítulo III (arts. 10 al 16) establece los principios generales de la ordenación del personal, de su clasificación en categorías y de la planificación de los recursos humanos en los Servicios de Salud, incluyendo la constitución de Registros de Personal.

En el Capítulo IV (arts. 17 a 19) se realiza una enumeración de los derechos y deberes del personal estatutario.

En el Capítulo V (arts. 20 al 28) se establecen los requisitos para la adquisición de la condición de personal estatutario fijo, los supuestos de su pérdida y las condiciones para su recuperación.

El Capítulo VI (arts. 29 a 35) se dirige a establecer las normas reguladoras de la provisión de plazas, de la selección de personal y de la promoción interna, manteniendo las peculiaridades que, para este personal y en estas materias, se contienen en la Ley 30/1999.

El Capítulo VII (arts. 36 al 39) establece el principio de movilidad general del personal estatutario por todos los Servicios de Salud, en igualdad de condiciones y de forma similar a como ha regulado la materia la recién citada Ley 30/1999.

El Capítulo VIII (art. 40) acomete una regulación general de la carrera profesional del personal estatutario.

En el Capítulo IX (arts. 41 a 45) se regula el régimen retributivo de dicho personal, con un esquema de retribuciones básicas igual al existente con carácter general en el ámbito de la Función Pública y con unas retribuciones complementarias cuya estructura general y criterios de asignación se determinan en este Capítulo.

El Capítulo X (arts. 46 a 61) se estructura en dos Secciones. En la primera se regula el régimen de jornada, tiempo de trabajo y descansos en las Instituciones Sanitarias a través de la transposición de las Directivas 93/104/CE y 2000/34/CE y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. La segunda



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Sección de este Capítulo se refiere a los supuestos de jornadas a tiempo parcial y a las fiestas y permisos.

El Capítulo XI (arts. 62 a 69) establece las normas básicas del régimen de situaciones administrativas del personal estatutario de forma similar al regulado con carácter general para la Función Pública, con la peculiaridad, ya establecida en la Ley 30/1999, de que el personal estatutario se mantiene en situación de servicio activo sea cual sea el Servicio Autonómico de Salud en el que preste servicios.

En el Capítulo XII (arts. 70 a 75), relativo al régimen disciplinario, se tipifican las faltas, se establecen las sanciones y se fijan los principios generales del procedimiento disciplinario.

El Capítulo XIII (arts. 76 y 77) determina la aplicación al personal estatutario del régimen general de incompatibilidades del sector público, con las peculiaridades que se señalan.

El Capítulo XIV (arts. 78 a 80) se refiere a la representación del personal y a los mecanismos para su representación y negociación colectiva, siguiendo los criterios generales de las normas reguladoras de la materia para los funcionarios públicos, y prevé la constitución de Mesas Sectoriales de Negociación en los Servicios de Salud.

Las catorce disposiciones adicionales se refieren a supuestos específicos, de los que se puede resaltar la aplicación del régimen de jornada a los Centros a que se refiere el artículo 67.2 de la Ley General de Sanidad; la posibilidad de acceso del personal estatutario a los puestos de las relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones Públicas; la previsión de nombramientos eméritos; las habilitaciones para el ejercicio profesional o, en fin, el régimen específico de las plazas vinculadas.

Entre las previsiones de las seis disposiciones transitorias se encuentran el proceso de aplicación de la jornada máxima a los especialistas en formación, conforme a lo previsto en la Directiva 2000/34/CE; las equivalencias de las categorías del personal a los Grupos de clasificación de los funcionarios públicos, y el sistema de aplicación paulatina de las previsiones de la Ley hasta que, en cada Servicio de Salud, se desarrollen sus propias normas básicas.

En la disposición derogatoria se enumeran las normas que quedarán derogadas a la entrada en vigor de la nueva ley, entre las que cabe destacar –por lo que a los fines del presente informe interesa- el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, relativo a la atribución a la jurisdicción social de la competencia para juzgar los conflictos que se produzcan entre el personal estatutario y los Servicios de Salud.

Las dos disposiciones finales se refieren, por un lado, a los títulos competenciales que permiten al legislador estatal aprobar la ley proyectada y, por otro, a la fecha de su entrada en vigor.

#### IV.

### **OBSERVACIONES A LA DISPOSICIÓN DEROGATORIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY SOMETIDO A INFORME**

Como ya se ha señalado, el presente informe se ceñirá al *ámbito estricto* de la función consultiva de este Consejo, por lo que sólo se aludirá en lo que sigue –y muy brevemente, por demás- al único precepto del anteproyecto informado que afecta *stricto sensu* a las materias enunciadas en el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a saber: la letra a) de la Disposición derogatoria.

En efecto, como ya se ha indicado, la ley proyectada deroga el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, precepto éste que el ulterior y actualmente vigente Texto Refundido de esta misma ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, no derogó (*vid.* disposición derogatoria única, apartado a) 1., del citado Texto Refundido). Según el apartado 2 del todavía vigente artículo 45 del Texto Refundido de 1974, cuya derogación se dispone ahora en el anteproyecto objeto del presente informe, *“sin perjuicio del carácter estatutario de dicha relación (se refiere a la del personal al servicio de las Entidades Gestoras y Servicios de la Seguridad Social), la Jurisdicción de Trabajo será la competente para conocer de las cuestiones contenciosas que se susciten entre las Entidades Gestoras y su personal”*. Pues bien, la derogación proyectada de esta previsión comporta lógicamente, tal y como destaca la propia Exposición de Motivos del anteproyecto de ley informado, que *“la competencia para la resolución de tales conflictos queda(rá) atribuida a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de forma coherente con la definición, contenida en el artículo 1 de la Ley, del régimen jurídico del personal estatutario como una relación funcional especial”*.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Como es sabido, durante años el llamado personal estatutario de la Seguridad Social ha constituido una de las llamadas *zonas grises* entre el orden contencioso-administrativo y el orden social, dando lugar a que se hablase de una categoría específica, un *tertium genus* entre el personal funcionario y el laboral al servicio de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

Es manifiesto que todo panorama de indefinición competencial, en lo que a órdenes jurisdiccionales se refiere, no es bueno. De ahí que, en última instancia y para evitar lo que se ha dado en llamar *peregrinaje de jurisdicciones*, la solución definitiva se halle en manos del legislador. En efecto, por encima de razonamientos doctrinales que, de ordinario, intentan buscar la quintaesencia sustantiva o material a cierta relación jurídica, es el legislador quien puede zanjar tales disquisiciones, lo que es saludable más que nada desde el punto de vista de la seguridad jurídica.

Como se acaba de señalar, uno de esos terrenos de indefinición ha venido siendo el personal estatutario al que este dictamen hace referencia. Sentencia a sentencia, el Tribunal Supremo, tanto la Sala de lo Contencioso-administrativo como la de lo Social, ha ido depurando dicho régimen jurídico, reconociendo ciertamente que se está ante un régimen que guarda indiscutible similitud con el del personal funcionario al servicio de las Administraciones públicas y que la vinculación de Derecho público prepondera sobre la estrictamente laboral. De ahí, por cierto, que se hablase de una exclusión implícita del artículo 1.3.a) del Estatuto de los Trabajadores.

No obstante ese carácter predominantemente público, la jurisprudencia ha ido recortando aspectos del régimen jurídico del citado personal estatutario, y ello sobre la base de una suerte de doctrina de actos separables aplicada a esta materia. Así, por ejemplo, se ha venido entendiendo que es propio del orden contencioso-administrativo todo lo relativo al nacimiento y extinción de la relación estatutaria –a partir de ahora enteramente funcional- así como el ejercicio de la potestad sancionadora. Por el contrario, al orden social se venía atribuyendo el conocimiento de los litigios referidos a la relación estatutaria o funcional ya existente. Pero, aun así, las excepciones a esa regla han sido numerosas y, valga como ejemplo, se ha atribuido al orden contencioso-administrativo el conocimiento de materias diversas, como el régimen de incompatibilidades, la adjudicación de plazas en concurso abierto, conflictos y convenios colectivos, etc.



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Por consiguiente, este Consejo General no puede sino valorar favorablemente el que la competencia jurisdiccional para conocer de cuestiones atinentes a una relación de naturaleza funcional y por ello regida por el Derecho público se atribuya globalmente a su Jurisdicción natural, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Aclarada y precisada definitivamente por la ley proyectada la genuina naturaleza jurídico-administrativa de la relación que une al personal estatutario de los Servicios de Salud con sus respectivas Administraciones, carecería de todo sentido, a juicio de este Consejo General, mantener en lo sucesivo la atribución de competencia en favor de la Jurisdicción social prevista en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974. Asumida cabalmente la premisa de que la relación estatutaria del personal que presta servicios en los Centros e Instituciones sanitarias de la Seguridad Social constituye una mera *especie* del *género* funcional, no cabe en rigor una atribución de competencia jurisdiccional distinta de la que con pleno acierto prevé ahora el anteproyecto de ley objeto del presente informe.

La última observación que procede hacer al texto informado se refiere al impacto que la reforma puede suponer para la carga de trabajo de los órganos contencioso-administrativos. Asumida ya la competencia que recae en ellos por las razones antes expuestas, la cuestión radica en determinar en qué medida se incrementarán los litigios de los que conocen los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, y los Centrales si el acto impugnado proviene de los órganos centrales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social. En este sentido, y sin merma del parecer expuesto, favorable a la reforma en lo que tiene de clarificación, sí que procede advertir de que toda nueva atribución jurisdiccional -y, dentro de ella, competencial- debe hacerse con especial precaución desde el punto de vista de la atribución de nuevas competencias y consiguiente carga de trabajo de los órganos judiciales afectados. De esta forma, este Consejo acaba de informar el anteproyecto de Ley de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social y el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, textos ambos que prevén incrementar las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativos, tanto de los Centrales como de los provinciales.

Así las cosas, en ese segundo informe decíamos que *«quizá sean estas circunstancias las que aconsejen que una alteración competencial de los órganos de lo contencioso-administrativo salga de una Disposición Adicional para que sea objeto de un proyecto específico en el que se analicen las consecuencias que implicará sobre la distribución del trabajo en estos órganos»*.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Esta observación debe mantenerse en el presente informe. No parece aconsejable que las alteraciones competenciales se hagan en textos aislados procedentes de diversos Ministerios; más bien lo oportuno es realizar un planteamiento global que proporcione una idea cabal de las consecuencias de esas alteraciones. **De ahí que, desde el punto de vista del impacto judicial de la reforma informada, este Consejo sugiera que se contemple desde un análisis global de las iniciativas planteadas.**

Es todo cuanto tiene a bien informar este Consejo General del Poder Judicial.

**Y para que conste, extiendo y firmo la presente en Madrid, a veintinueve de abril de dos mil tres.**