

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Recurso nº 387/2006

Parte actora: SINDICATO METGES DE CATALUNYA
Parte demandada: DEPARTAMENT DE SALUT
Parte codemandada: INSTITUT CATALA DE LA SALUT y C.C. O.O.

SENTENCIA nº 36/2008

Ilmos. Sres.:

**PRESIDENTE
D. EDUARDO BARRACHINA JUAN**

**MAGISTRADOS
D./ª. Mª. LUISA PÉREZ BORRAT
D./ª. FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS**

=====

En Barcelona, a veintitres de enero de dos mil ocho.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCION CUARTA), constituida como figura al margen, ha pronunciado EN NOMBRE DE S.M. EL REY la siguiente sentencia para la resolución del presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por SINDICATO METGES DE CATALUNYA, representado por el Procurador de los Tribunales D./ª. Mª Teresa Vidal Farré, y asistido por el Letrado D./ª. Joan López Masoliver, contra la Administración demandada DEPARTAMENT DE SALUT, actuando en nombre y representación de la misma el LLETRAT DE GENERALITAT DE CATALUNYA.

Es parte codemandada la Administración INSTITUT CATALA DE LA SALUT, representada y asistida por el Procurador de los Tribunales D. Jordi Fontquerni i Bas; C.C.O.O., representado por la Procurador de los Tribunales Dª Begoña Soria Crespo, y asistidos de Letrado.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D/D^a. Francisco José Sospedra Navas, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Por la parte actora, a través de su representación en autos, se interpuso en tiempo y forma legal, recurso contencioso administrativo contra la resolución objeto de recurso dictada por la Administración demandada.

Segundo.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

Tercero.- Se acordó recibir el presente pleito a prueba, con el resultado que obra en autos.

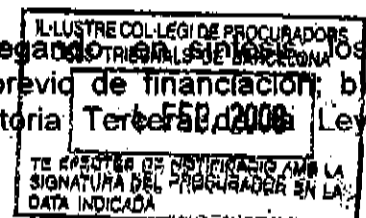
Cuarto.- Se continuó el proceso por el trámite de conclusiones sucintas que las partes evacuaron.

Quinto.- Se señaló para votación y fallo de este recurso, habiéndose observado y cumplido en este procedimiento las prescripciones legales correspondientes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna de forma directa el Decret 31/2006, de 28 de febrero, dictado por el Govern de la Generalitat de Catalunya, por el que se determina la integración del personal estatutario del Institut Català de la Salut que percibe sus haberes por el sistema de cupo y zona en el sistema de prestación de servicios, de dedicación y de retribuciones que se establecen en la Ley del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

En la demanda se impugna el citado Decret alegando en síntesis los siguientes motivos: a) ausencia del preceptivo informe previo de financiación; b) vulneración de lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley



55/2003; y c) modificación de las condiciones de prestación de servicio del personal afectado sin amparo legal que ocasiona graves perjuicios. 37

El Abogado de la Generalitat, el del ICS y el sindicato codemandado se oponen al recurso.

Con carácter previo, el Abogado de la Generalitat opone la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos a las personas jurídicas para entablar recursos, excepción ésta que debe ser desestimada, pues al escrito de interposición se acompañó acuerdo del Comité ejecutivo del sindicato autorizando al Presidente a interponer recurso contra esta disposición general, debiendo entenderse con ello que se han cumplido los requisitos del art. 45.2.d) de la LJCA.

SEGUNDO.- El primer motivo de impugnación del Decret 31/2006 es la falta del informe de financiación a que se refiere la Disposición Final segunda de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que regula el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

La citada Disposición Final segunda dispone: "*Informes sobre financiación.* El órgano colegiado interministerial previsto en la disposición final segunda de la Ley informe sobre financiación. El órgano colegiado interministerial previsto en la disposición final segunda 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, informará preceptivamente aquellos asuntos derivados de la aplicación de esta Ley. Sin perjuicio de la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas conforme a lo establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, y de acuerdo con el principio de lealtad institucional en los términos del artículo 2.1.e) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, el informe elaborado será presentado por dicho órgano colegiado al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Por su parte, el Ministerio de Hacienda trasladará este informe al Consejo de Política Fiscal y Financiera, para proceder a su análisis, en el contexto de dicho principio de lealtad institucional y, en su caso, proponer las medidas necesarias para garantizar el equilibrio financiero".

La lectura de la Disposición Final transcrita pone de manifiesto que el informe de financiación tiene como finalidad la de evitar que las medidas adoptadas por una Comunidad Autónoma puedan comprometer el equilibrio financiero del Sistema Nacional de la Salud o tengan implicaciones económicas significativas, puesto que así se desprende de la interpretación sistemática de esta disposición con la Disposición Final segunda de la Ley 16/2003, que creaba este órgano colegiado interministerial, desarrollado por Real Decreto 434/2004, de 12 de marzo, con la función específica de informar preceptivamente los asuntos que tengan transcendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud o implicaciones económicas significativas.

En el caso del Decret 31/2006, tal como se aprecia de su contenido, es claro que no tiene proyección fuera del ámbito autonómico, de manera que no se aprecia que pueda afectar al equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud, a la vez que tampoco aparece que determine implicaciones económicas significativas, por

cuanto el esfuerzo presupuestario que supondría la integración del personal de cupo y zona (folios 25 a 56 y 117 del expediente administrativo) se vería matizado por la incidencia que podría tener tal medida a la hora de limitar la contratación de nuevo personal, de manera que en modo alguno puede entenderse que la implicación económica sea significativa, a la vez que su eficacia quedaría en el ámbito autonómico, sin proyección al Sistema Nacional de Salud. Por todo ello debe ser desestimado este primer motivo de impugnación.

TERCERO.- Entrando en el segundo y tercer motivo de impugnación, la cuestión nuclear planteada en este proceso es la de dirimir si la posibilidad de integración que prevé la Disposición Transitoria tercera en relación al personal de cupo y zona puede ser impuesta con carácter forzoso a este personal, como se hace en el Decret 31/2006, o, por el contrario, tiene carácter voluntario, como se sostiene en la demanda.

Para analizar la cuestión, debemos partir de lo dispuesto en la Disposición Final primera de la Ley 55/2003, que establece que las disposiciones de dicha Ley se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, por lo que las mismas constituyen bases del régimen estatutario del personal incluido en su ámbito de aplicación. Por tanto, y aunque la Generalitat ostente la competencia para el desarrollo y ejecución de la legislación básica, es indudable que debe sujetarse a la misma, y en este sentido la D.T. tercera es una norma básica, si bien faculta a los Servicios de Salud a su desarrollo en los términos que posteriormente examinaremos.

Concretamente, la Disposición transitoria tercera de la Ley 55/2003 establece: "En la forma, plazo y condiciones que en cada servicio de salud, en su caso, se determine, el personal que percibe haberes por el sistema de cupo y zona se podrá integrar en el sistema de prestación de servicios, de dedicación y de retribuciones que se establece en esta Ley".

A la vista de la norma, debe ahora dirimirse si la misma contempla una hipótesis de integración forzosa o de integración voluntaria (o ambas hipótesis a la vez), para lo cual debemos acudir a los criterios exegéticos establecidos con carácter general en el art. 3 del Código Civil.

CUARTO.- En relación a esta cuestión, y como se indicaba en el auto de fecha 24 de mayo de 2006, dictada en la pieza de medidas cautelares de este proceso, de esta Disposición transitoria tercera, de carácter básico, se desprende, por un lado, que cada Servicio de Salud podrá establecer diferentes sistemas de integración para el personal de cupo y zona, y, por otro lado, que no se impone a los Servicios de Salud el deber de regular el sistema de integración, toda vez que la expresión "en su caso" comporta que cada Comunidad Autónoma decidirá lo que estime oportuno, y, finalmente, que la integración del personal de cupo y zona es voluntaria, por cuanto la mención literal del precepto ("el personal que percibe haberes por el sistema de cupo y zona se podrá integrar"), y la interpretación del mismo de forma sistemática y teleológica, determina que la integración prevista es de carácter voluntario.

5/7

Estas consideraciones, realizadas de forma provisoria en el auto de suspensión, se confirman plenamente del examen de las alegaciones y prueba practicadas en el proceso.

Así, y desde el punto de vista literal y gramatical, es indudable que, de acuerdo a la construcción usual de la frase "el personal que percibe haberes por el sistema de cupo y zona se podrá integrar", el sujeto de la misma es "el personal", quien realizaría la acción (integrarse), de manera que la disposición faculta a este personal a integrarse voluntariamente si los Servicios de Salud optan por desarrollar un sistema de integración.

Esta conclusión se desprende del sentido propio de las palabras utilizadas en la citada disposición transitoria, lo cual se ratifica con el informe emitido por la Real Academia Española, que pone de manifiesto que éste es el sentido usual del párrafo, si bien añade que no podría descartarse se tratara de una construcción de pasiva refleja, pero que, en todo caso, esta construcción no es normal, siendo lo usual que, ante la frase, se interprete que el sujeto agente es "el personal".

El Abogado de la Generalitat sostiene que la Disposición Transitoria tercera autoriza a la integración forzosa del personal de cupo y zona, argumentando en síntesis que el personal es el sujeto pasivo de una acción decidida por la Administración, dentro de las facultades que la misma Disposición contempla, de manera que una vez decidida la integración y determinadas su forma, plazo y condiciones, el personal se puede integrar forzosamente por parte de la Administración. Esta Interpretación supondría que la potestad de la Administración alcanza tanto al hecho mismo de la integración, a las condiciones de la misma y a su carácter forzoso; sin embargo, de la lectura del precepto no resulta que tal potestad se extienda al carácter forzoso de la integración, puesto que lo lógico es que, si ello se hubiera pretendido así, la formulación se hubiera realizado bien en términos imperativos ("el personal... se integrará"), bien en términos que determinarían claramente esta facultad de la Administración y la condición de sujeto pasivo del personal afectado ("se podrá integrar al personal.." o "el personal.. podrá ser integrado"). Por tanto, de la literalidad de la disposición, en relación con el contexto, entendemos que no resulta la exégesis alegada por las demandadas, pues en modo alguno se aprecia que la facultad conferida a la Administración se extienda más allá de lo que es la regulación de una vía de integración y las condiciones a que la misma debe sujetarse, quedando en la órbita de decisión del personal afectado el de integrarse en el régimen común en las condiciones ofrecidas.

QUINTO.- A ello deben añadirse otros argumentos que abundan en esta conclusión derivada de la interpretación literal del precepto: 1) en primer lugar, en hipótesis y según el sentido propio de las palabras, tal como hemos apuntado anteriormente, si se hubiera pretendido que la integración tuviera carácter forzoso, lo usual es que se hubieran dispuesto fórmulas tales como "se podrá integrar al personal de cupo y zona", o "el personal de cupo y zona podrá ser integrado", o "se integrará al personal de cupo y zona", que claramente pondrían de manifiesto la condición de sujeto pasivo del "personal"; lógicamente, si se construye la frase colocando al "personal" como sujeto activo, es porque se pretende disponer un

sistema de integración facultativo o voluntario para el mismo; 2) en segundo lugar, y en relación con el contexto, la misma disposición distingue lo que es facultativo para la Administración, cuando en el primer párrafo le permite abrir la vía de la integración, así como la forma, plazo y condiciones de la misma, de lo que está fuera del ámbito de esta potestad discrecional, que es el hecho mismo de la integración, que se formula en forma facultativa para el personal de cupo y zona; y 3) por último, la interpretación sistemática de la D.T. segunda con la D.T. sexta y Disposición Derogatoria, pone de manifiesto que, de forma transitoria, se mantiene la vigencia de las normas reguladoras de este personal, por lo que no puede acogerse la alegación de la Administración en el sentido que estas normas han sido derogadas; cierto es que se trata de un régimen jurídico a extinguir, mas ello no significa que la Ley 55/2003 pretenda la extinción de este régimen jurídico de forma imperativa; lógicamente, y por el diseño competencial que establece la legislación básica, el apartado b) de la Disposición Transitoria sexta mantiene la vigencia de las normas derogadas hasta tanto se regulen las categorías profesionales y funciones en cada Servicio de Salud; sin embargo, la nueva regulación que han de realizar los Servicios de Salud no supone la derogación del régimen jurídico del personal de cupo y zona, pues tal normativa ha de sujetarse a la legislación básica, de forma que si, como se ha indicado y como norma básica, subsiste transitoriamente el régimen jurídico del personal de cupo y zona, aunque sea como categoría a extinguir, es obvio que la nueva regulación ha de contemplar este personal, no estando autorizada por la legislación básica su supresión por vía de integración forzosa.

A los anteriores argumentos deben añadirse otros que abundan en la misma conclusión de que no aparece que la finalidad de la Ley sea la de integrar forzosamente al personal de cupo y zona.

En primer lugar, y desde el punto de vista de la evolución normativa, se ha venido respetando el régimen jurídico específico del personal de cupo y zona, de forma que las vías de integración que se han venido regulando han sido voluntarias. Así, pueden citarse la Orden de 8 de octubre de 1985, o, en el ámbito de la normativa catalana, el Decret 84/1985, de 21 de marzo, Disposición Transitoria segunda.

En este punto, debe indicarse que la integración forzosa supondría un cambio cualitativo en el régimen de prestación de servicios de este personal, en el sentido que el elemento que caracteriza más singularmente su régimen jurídico, que no es otro que el régimen específico de prestación de servicios y jornada de trabajo, desaparecería prácticamente, de forma que no podrían desempeñar gran parte de las actividades complementarias, hasta el momento perfectamente legales en el marco de la legislación sobre incompatibilidades.

Por ello, el diseño de un sistema de integración forzosa podría determinar que parte del personal optara por rescindir la relación de servicios con la Administración, supuesto que se ha dado en algún caso conocido por este Tribunal en el periodo de ejecución de este Decret, por lo que también concurren razones de interés público para mantener la vigencia de este régimen, aunque sea con la categoría a extinguir, a lo cual hay que añadir que el Estatuto Marco redujo la edad de jubilación forzosa a

los 65 años, con determinadas excepciones, todo lo cual hace pensar que la finalidad de la Ley no es la de integrar forzosamente a este personal. A mayor abundamiento, y siendo indudable que la integración forzosa incidiría en aspectos básicos de la relación estatutaria de este personal, lógicamente cabe entender que si el legislador hubiera pretendido la integración forzosa, se habría establecido alguna cláusula transitoria de garantía de derechos para posibilitar la transición al nuevo régimen jurídico; en este punto, debe subrayarse que todas las modificaciones sustanciales en el estatuto del personal funcionario han venido contemplado cláusulas transitorias de garantía de derechos adquiridos, y, así, por indicar dos ejemplos en sede de legislación estatal básica, pueden citarse la D.T. décima de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984 o la D.T. primera del vigente Estatuto Básico del Empleado Público; lógicamente, tales cláusulas transitorias de garantía de derechos retributivos no son idóneas para el caso contemplado, pero sí hacen lógico suponer que el legislador, de haber pretendido que se produjera una integración forzosa del personal de cupo y zona, lo normal es que hubiera dispuesto algún tipo de cláusula transitoria, en tanto que dicha integración supondría una sustancial modificación del régimen jurídico a que se halla sujeto este personal, lo cual abunda en la interpretación sostenida hasta este momento.

SEXTO.- Por lo expuesto, concluimos que, del sentido literal, sistemático y teleológico de la Disposición Transitoria tercera de la Ley 55/2003, se puede afirmar que la previsión legal posibilita la integración voluntaria del personal de cupo y zona en el régimen común, de desarrollarse tal previsión por los Servicios de Salud y en la forma, plazo y condiciones que éstos establezcan. Esta disposición, en tanto norma básica, vincula a los Servicios de Salud, de tal manera que el Decret 31/2006, en tanto que tiene por objeto la regulación de un sistema de integración forzosa, incurre en un vicio de nulidad por contravención de la norma básica, que no lo posibilita, de lo cual resulta que ha de estimarse el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anulando de la disposición impugnada.

SÉPTIMO.- No procede hacer imposición de costas, conforme a lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, al no darse circunstancias justificativas para ello.

FALLAMOS

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por SINDICATO "METGES DE CATALUNYA", contra el Decret 31/2006, de 28 de febrero, del Govern de la Generalitat, anulando la citada disposición impugnada. No procede hacer imposición de costas.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio de la misma a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.