

En Logroño, a 20 de octubre de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

77/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Administraciones Públicas y Política Local remite para dictamen un Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud. No consta en el expediente qué órgano directivo de la Consejería ha elaborado el proyecto, ni consta el acuerdo de iniciación del procedimiento de elaboración del mismo. Integran el expediente remitido un informe del Servicio de Ordenación y Planificación de la Función Pública de la Dirección General de Función Pública, de la entonces Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, que acompaña al primer borrador de Decreto; los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) emitidos sobre el primer borrador del Proyecto; un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local sobre las observaciones presentadas, y el texto final del Proyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 18 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 30 de septiembre de 2003, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 30 de septiembre de 2003, registrado de salida el 1 de octubre de 2003, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo directo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de la Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como trae causa indirecta de la Disposición Adicional Sexta de la Ley estatal 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y Provisión de plazas del personal estatutario de los servicios de salud, norma de naturaleza básica en su integridad. Igual carácter preceptivo establece el art. 12.2.C) del

Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un **juicio de estatutoriedad**, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un **juicio de legalidad**, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del **principio de jerarquía normativa**.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Iniciación

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada ni el órgano directivo elaborador de la misma, como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995, por más que del Informe inicial que obra en el expediente, pueda deducirse que ese órgano ha podido ser la Dirección General de la Función Pública de la entonces Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, en cumplimiento y ejecución del apartado 4, del Acuerdo para el personal de instituciones sanitarias del Servicio Riojano de Salud (2002-2004), suscrito con las organizaciones sindicales, en el seno de la Mesa Sectorial de Salud, de 6 de noviembre de 2002

Se ha incorporado al expediente el primer borrador de Decreto, que fue enviado para informe a los distintos servicios y centros directivos que han participado en los trámites de consulta, así como el segundo y último, sometido a nuestra consulta, que ha recogido algunas de las observaciones presentadas.

B) Memoria justificativa

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que ***«tales propuestas»*** –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– ***«irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma».***

El expediente remitido no contiene formalmente una «Memoria justificativa» del proyecto de Decreto, si bien esa función la cumple el informe del Servicio de Ordenación y Planificación de la Función Pública, de la Dirección General de la Función Pública. Hemos advertido en anteriores Dictámenes (cfr. DD. 35 y 56/01) que esta Memoria debe acompañar al borrador inicial y sirve para explicar su fundamento normativo y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, pero debe completarse con una Memoria o informe final en la que se dé cuenta de ***iter*** procedimental seguido, de las consultas realizadas y en la que se valoren debidamente las observaciones presentadas y la medida en que han sido tomadas en consideración. Así se ha hecho en el presente caso en la “Memoria complementaria a la emitida con fecha de 24 de junio de 2003” por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.

En el presente expediente, consta ese informe valorativo final -la “Memoria complementaria a la emitida con fecha de 24 de junio de 2003 por la Dirección General de Función Pública”, redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, el 18 de septiembre de 2003- en el que, tras una escueta referencia a dicho ***iter procedimental***, se deja constancia detallada y suficiente de las valoraciones que han merecido las observaciones formuladas y aquellas que se han incorporado al proyecto de Decreto.

C) Estudio económico.

En la Memoria Justificativa inicial redactada por el Servicio de Ordenación y Planificación de la Función Pública, con el visto bueno de la Dirección General de Función Pública, de 24 de junio de 2003, se indica que: ***«El presente Decreto no lleva aparejado coste económico alguno, dado que en aplicación del Acuerdo para el personal de instituciones sanitarias del Servicio Riojano de Salud (2002-2004) el personal funcionario y laboral que preste servicios en el Servicio Riojano de Salud está***

percibiendo las mismas retribuciones que el personal estatutario». Esto es, que el personal funcionario o laboral que opte voluntariamente por integrarse en el régimen de personal estatutario percibirá las mismas retribuciones que tenía en la actualidad, y, en consecuencia, que la aplicación del proyecto de Decreto no supondrá coste económico alguno.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

En el Informe-Memoria justificativa no se recoge Tabla de derogaciones. Su existencia se obvia, pues ha podido entenderse que, dado que no existen normas anteriores propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre la materia, era innecesario referirse a este extremo, previsto con carácter general, en la Ley, seguramente por la innecesariedad de la misma al no existir normativa regional previa en la materia. Ello, sin embargo, es contradictorio, con la existencia de una Disposición Derogatoria Única de alcance genérico.

E) Audiencia de los interesados.

El proyecto de Decreto no ha sido formalmente sometido al trámite de audiencia de los interesados por ser innecesario en este caso concreto. En efecto, el Proyecto de Decreto se dicta en ejecución del apartado 4 del Acuerdo para el personal de instituciones sanitarias del Servicio Riojano de Salud (2002-2004), suscrito con las organizaciones sindicales, en el seno de la Mesa Sectorial de Salud, el 6 de noviembre de 2002. Esto es, ha existido una participación de los representantes de los grupos funcionariales y laborales afectados en las fases previas, dado que, según se indica en el Informe-Memoria, se constituyó un grupo de trabajo específico para articular la “oferta de estatutarización”, plasmada en el correspondiente borrador. Además, dicho borrador fue remitido al Comité de Empresa constituido en el seno de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para que hiciera las alegaciones oportunas al afectar, si bien minoritariamente, a personal laboral.

En consecuencia, y por aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24.1.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno de la nación (al no existir previsión específica en la tantas veces denunciada insuficiente y equívoca regulación del art. 68 de la Ley 3/1995, de 8 de mayo), no es necesario el trámite de audiencia a los interesados –en otro caso, de obligado cumplimiento- cuando las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los interesados afectados hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración de la norma, como en el presente caso ha sucedido.

F) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja

Se ha solicitado y emitido, un escueto informe favorable de dichos servicios Jurídicos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 67.4º Ley 3/1995.

No obstante, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes solicitados por el centro elaborador de la normas, una vez se hayan incorporado al mismo las distintas actuaciones exigidas por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, antes de su remisión, en su caso, a este Consejo Consultivo. En el presente procedimiento, su informe se ha solicitado parece simultáneamente con el del SICE y se ha emitido con anterioridad al de éste último, circunstancia que priva a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de conocer las observaciones de dicho servicio y, en su caso, valorarlas adecuadamente.

G) Informe del S.I.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (SICE) sobre **«toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo»**, informe que el referido precepto señala que se **«exigirá»** con carácter **«previo a su publicación y entrada en vigor»** y ello **«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»**.

Como quiera que el Proyecto de Decreto regula el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud fue remitido para informe del SICE que lo cumplimenta el 22 de julio de 2003 y en el que se contienen diversas observaciones, que una vez valoradas y admitidas en parte, han determinado la redacción de un segundo borrador.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

El Proyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en aplicación de la doble habilitación recogida en las Disposiciones Transitoria Cuarta de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, precepto que ha de enmarcarse en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, disposición estatal de naturaleza básica que delimita el alcance de la competencia regional en este concreto particular.

Establece la citada D.A. 6ª que:

“Al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o Servicios de Salud, y con el fin de mejorar la eficacia en la gestión, las Administraciones sanitarias públicas podrán

establecer procedimientos para la integración directa en la condición de personal estatutario de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo.

Asimismo se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal laboral temporal en la condición de personal estatutario temporal, en la modalidad que corresponda de acuerdo con la duración del contrato de origen”.

En el ejercicio de potestad de autoorganización que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con los servicios sanitarios y en el marco de esa habilitación o remisión normativa establecida por la norma básica estatal, la D. T. 4ª de la Ley 2/2002, establece que:

“Los funcionarios de carrera pertenecientes a los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el personal laboral, que presten sus servicios en los centros, servicios y establecimientos dependientes del Servicio Riojano de Salud podrán, mediante los procedimientos que se establezcan y a través de la negociación colectiva, integrarse directamente en la condición de personal estatutario. En tal caso permanecerán en situación de excedencia en sus Cuerpos o categorías de origen”.

Como quiera que el Proyecto de Decreto se dicta en aplicación de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, aprobada al amparo de la competencia asumida por el art. 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en materia de “sanidad e higiene”, competencia que ha de ser ejercida en “el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca” -circunstancia que concurre en el presente caso con la referida Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1999-, es incuestionable la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma reglamentaria proyectada.

Dichos preceptos legales, integrados armónicamente, constituyen el parámetro de legalidad para examinar el contenido de la norma reglamentaria proyectada. En efecto, la norma básica estatal habilita a las Administraciones sanitarias competentes (en el caso, a la Comunidad Autónoma de La Rioja, de acuerdo con el art. 9.5 EAR) para que establezcan un procedimiento de integración directa en la condición de personal estatutario de quienes presten servicios en los centros y establecimientos sanitarios de su titularidad y tengan la condiciones de ***funcionarios de carrera*** o ***contratados laborales fijos***, que hace extensibles al ***personal laboral temporal*** para su integración como personal estatutario temporal.

Ese es el contenido de la D.T.4ª de la Ley 2/2002, que añade algunas particularidades de interés. En efecto, la integración en la condición de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud (Organismo Autónomo encargado de la provisión, gestión y administración de asistencia sanitaria pública de La Rioja, de acuerdo con los artículos 72 y 73 de la citada Ley) se determinará en los procedimientos que se establezcan y “***a través de la negociación colectiva***”. Añade que, el personal así integrado permanecerá en situación de ***excedencia*** en sus cuerpos y categorías de origen. Nada se dice en la norma regional de la integración del personal

laboral temporal, pero ello no es óbice para que la norma proyectada desarrolle directamente la norma básica estatal, como así hace la Disposición Transitoria Única.

Cuarto

Observaciones generales al Proyecto de Decreto.

La finalidad de la norma básica estatal no puede ser más explícita: “homogeneizar” las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o servicios de salud de las Administraciones Públicas, dada la diversidad de regímenes jurídicos del variado personal al servicio de la sanidad pública (funcionarios de carrera, personal estatutario, contratados laborales fijos o temporales). Esa finalidad homogeneizadora, aunque no mencionada expresamente en la D.T. 4ª de la Ley 2/2002, ha de entenderse implícita en ella y tal es el propósito al que se alude en Preámbulo de la norma proyectada.

En efecto, de acuerdo con el art. 75 de la Ley 2/2002 el personal del Servicio Riojano de Salud (Organismo Autónomo) está formado por:

- a) El personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que preste sus servicios en el ámbito sanitario y que se le adscriba.
- b) El personal estatutario transferido del Instituto Nacional de la Salud, y
- c) El personal que se incorpore al mismo de acuerdo con la normativa vigente.

Ha de recordarse que el grueso del personal sanitario ahora integrado en el Servicio Riojano de Salud, procede del personal de los servicios sanitarios del Instituto Nacional de la Salud, transferido por el R.D. 1473/2001 de 27 de diciembre. La práctica totalidad de este personal tiene la condición de “**estatutario**”, una categoría o **tercium genus** diferenciada de la relación funcionarial y de la laboral, si bien su configuración hoy está más próxima al modelo de función pública que del laboral, como resulta de los datos del Derecho positivo (inaplicabilidad del Estatuto de los Trabajadores –art. 1.3.a) del mismo- y supletoriedad de la legislación de función pública -art.1.5 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto) y de la jurisprudencia (en particular, tras la importante sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 17 de octubre de 1991).

Así, el personal funcionarial y el estatutario tienen en común un sistema de selección semejante (concursos u oposiciones) e idéntico sistema de incompatibilidades y retribuciones. Las diferencias se refieren al carácter reglamentario del sistema estatutario, frente al legal del funcionarial y a la distinta competencia jurisdiccional para conocer de los conflictos que se susciten (orden social, para el estatutario, salvo algunas excepciones; orden contencioso-administrativo, para los funcionarios).

Ahora bien, ni siquiera existe un estatuto único para este personal al servicio de la sanidad, sino que existen en realidad tres Estatutos:

-El Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 3160/1966, de 23 de diciembre.

-El Estatuto de Personal Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica (no Facultativo) de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, aprobado por Orden de 26 de abril de 1973, y

-El Estatuto de Personal no sanitario de las Instituciones sanitarias de la Seguridad Social, aprobado por Orden de 5 de julio de 1971

El origen preconstitucional de estos Estatutos no ha podido ser obviado pese al mandato dado al Gobierno por el art. 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, para que aprobase un **Estatuto-Marco** para el personal de los servicios sanitarios, que debía contener la normativa básica aplicable en materia de clasificación, selección, provisión de trabajo y situaciones, derechos, deberes, régimen disciplinario, incompatibilidades y sistema retributivo, garantizando la estabilidad en el empleo y su categoría profesional. Adviértase que su concreción debería hacerse en los respectivos Estatutos, que se mantendrán como tales, (apartado 2, **in fine** de dicho art. 84).

Ese **Estatuto-Marco** sigue sin aprobarse en el momento presente tras diecisiete años de espera, y a él se siguen remitiendo las normas o el mismo apartado 4 del Acuerdo para el personal de instituciones sanitarias del Servicio Riojano de Salud (2002-2004), aunque algunos aspectos del mismo hayan sido desarrollados por la citada Ley 30/1999.

Ha de tenerse presente que la evolución reciente del régimen jurídico del personal de los servicios sanitarios estatales y de aquellas Comunidades Autónomas que asumieron tempranamente la gestión de la sanidad pública (todas, en el presente, tras la transferencia generalizada de la sanidad), se ha visto condicionada por las opciones o modelos organizativos del sistema sanitario, como demuestra la aparición de nuevas formas de gestión de los servicios socio-sanitarios autorizadas por el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero. Es el caso de las **Fundaciones Públicas Sanitarias** cuyo personal está sujeto a **régimen laboral**, como es el caso de la Fundación Hospital de Calahorra, cuyos Estatutos fueron aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de abril de 2000, centro hospitalario que ha sido también transferido con fecha 1 de enero de 2002.

Pues bien, junto a este personal estatutario o laboral procedente de los servicios sanitarios estatales transferidos y ahora integrados en el Servicio Riojano de Salud, existía otro personal al servicio de las instituciones sanitarias de la Comunidad Autónoma (procedentes de los antiguos servicios de la Diputación Provincial y de la denominada sanidad local) en régimen funcionarial o laboral.

En este contexto han de situarse las normas habilitantes del Proyecto de Decreto, la básica estatal y la de La Rioja, que optan por el modelo de “estatutarización” del personal de los servicios sanitarios. Constituye ésta una legítima opción organizativa que es compatible, no debe ignorarse, con otras posibles fórmulas de organización y de sujeción del personal de los servicios sanitarios públicos. Y así lo han entendido otras Comunidades Autónomas.

En el presente caso, se trata de un proceso de integración presidido por el principio de voluntariedad, de acuerdo con lo pactado. La falta de límites a la decisión libre de integración pudiera, sin embargo, poner en peligro la *ratio* de la norma proyectada, si nadie se acogiera a ella. Por esa razón, tal vez pudiera pensarse en establecer alguna ventaja para quienes opten por ella, o limitar en el tiempo el derecho de opción, limitación temporal no seguida en la norma proyectada pues de acuerdo con el art. 3.1.a), *in fine*, “se podrán realizar nuevas convocatorias” (sin especificar límite) de “estatutarización”.

La voluntariedad no significa, sin embargo, que quede también a la disponibilidad de los interesados la integración en cualesquiera de los tres Estatutos existentes, con independencia de los requisitos legales que sean exigibles. Antes al contrario, puede señalarse un primera exigencia general del proceso de estatutarización: el personal que opte por integrarse en alguno de los tres regímenes estatutarios lo hará en aquel que le corresponda según ***“los requisitos de titulación exigidos por la legislación vigente para la categoría de personal estatutario a la que se pretenda acceder”***, como señala el párrafo segundo, *in fine*, del apartado 1 del art. 2 de Proyecto de Decreto. Esta exigencia tanto es aplicable al personal funcionario que se integre como al laboral. Y por ello es aconsejable, por razones de seguridad jurídica y claridad normativa, que la misma se predique de ambas clases de personal en un apartado propio y no sólo, como pudiera deducirse de su ubicación en el segundo párrafo, del laboral.

Es más, la interpretación adecuada de la exigencia de titulación ha de referirse a la que fue necesaria tener para acceder al cargo o puesto de trabajo desde el que se integra en la condición de estatutario. Esto es, un Auxiliar de Clínica, por ejemplo, aunque tenga en el momento de iniciación del proceso de estatutarización el título de Licenciado en Medicina, no puede optar por la integración en el Estatuto Jurídico del Personal Médico. Cuestión diferente es el acceso a las distintas ***categorías profesionales*** que existen dentro de cada Estatuto personal a las que se pueden acceder de acuerdo con los criterios establecidos en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1999, básica en la materia. Es necesario, en consecuencia, que estos extremos queden claros en la norma proyectada para evitar aplicaciones inadecuadas de la misma.

Quinto

Observaciones concretas al articulado.

Hechas las consideraciones generales anteriores, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones concretas de técnica legislativa:

1. Artículo 1: Es innecesario y redundante la mención a “o estatutarización”, razón por la que debiera suprimirse. Resulta discutible la expresión “contrato indefinido fijo”, utilizada en el **art. 1.1** [así como en el **art. 2.1. apartado segundo; art. 2.2; art. 3.1.a) y d) y la Disposición Adicional Tercera**] que no tiene respaldo legal en el Derecho positivo y que, por lo demás, no es la utilizada en la D. A. 6ª de la Ley 30/1999, que solo habla de “contrato laboral fijo”, norma que constituye el marco en el que se ejerce la competencia de La Rioja y, en consecuencia, es parámetro o canon de legalidad de la norma proyectada. Tal vez, en la base de esa reduplicación se halle el eco de una jurisprudencia (iniciada con la Sentencia TS, Sala de lo Social, de 7 de octubre de 1996; y seguida, entre otras, por la de 20 de enero de 1998, Arz. 1000; de 21 de enero de 1998, Arz. 1138; de 27 de mayo de 2002, Arz. 9893) que sienta la distinción entre **personal fijo** y **contratado por tiempo indefinido**, con la finalidad de evitar que ciertos contratos temporales celebrados por la Administración y afectados por ciertas irregularidades se convirtieran, por aplicación de los principios aplicables en el Derecho Laboral, en contratos fijos. Es de interés el Voto particular formulado a la citada STS de 20 de enero de 1998, en el que se contiene una fundada explicación del origen de esa distinción que, sin embargo, considera dicho voto particular, se aparta de la doctrina consolidada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

2. Artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, última frase que se inicia con “En todo caso...”: de acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho anterior, es aconsejable poner en párrafo propio dicha frase dado que esos requisitos de titulación deben exigirse tanto a los funcionarios de carrera como al personal laboral que opten por integrarse en el personal estatutario.

3. Artículo 3.1.c): El plazo para resolver y notificar la solicitud de integración en el personal estatutario se cuenta “desde la **entrada en vigor** de la norma que regule la convocatoria”. Debe advertirse que es discutible la naturaleza normativa de tales convocatorias, por lo que es inadecuado hablar de entrada en vigor. Es preferible, por razones de seguridad jurídica que el **dies a quo** sea el de la **publicación** en el Boletín Oficial de La Rioja.

4. Artículo 3.2: parece inadecuado referirse a “del modo que se prevé en el apartado 2 del artículo”, pues en dicho precepto, se regula únicamente una nueva categoría de personal que puede acogerse al procedimiento de integración. Pero es en el art. 3 donde se establece el procedimiento para hacerlo. Por ello, es más correcto señalar “El personal susceptible de integración en la condición de personal estatutario al que se refiere el apartado 2 del artículo segundo...”

5. Artículo 4.a): No parece adecuada en términos gramaticales la expresión de “empleado público estatutarizado” (que se reitera en otros apartados de este mismo artículo) y resulta equívoco referirse a dicho artículo 4. Podría decirse “Quiénes adquieran la condición de personal estatutario quedarán sometidos al régimen económico y jurídico estatutario que les

corresponda, siéndoles de aplicación las previsiones contenidas en el presente artículo y lo establecido...”

En este mismo apartado, resulta muy discutible la remisión a lo establecido en “el punto 4 del Acuerdo para el personal de Instituciones del Servicio Riojano de Salud (2002-2004). Dada la brevedad de dicho apartado, lo más correcto sería integrarlo en el propio artículo 4 de la norma proyectada. Y es que, en efecto, es discutible la validez de esa remisión a un Acuerdo de negociación de los representantes del personal de la Administración Pública, dado que el régimen jurídico del personal estatutario se establece en normas de carácter reglamentario, sin perjuicio del posible origen negociado de las mismas, como permite el art. 3.g) de la Ley 30/1999, básica en la materia. Pero lo que les da fuerza vinculante es la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente por el titular de la potestad normativa. Por el contrario, el régimen del personal laboral sí que queda plasmado en los correspondientes convenios colectivos suscritos entre el empresario (la Administración en este caso) y los trabajadores.

6. Artículo 4. f): la expresión “promoción interna u horizontal” no tiene plasmación alguna en el Derecho positivo. El art. 8.1 (y el 10.1) de la Ley 30/1999, básica en la materia, se refiere únicamente a la “promoción interna”. Basta, por tanto, con hablar de “promoción interna que haya podido alcanzar...”

7. Disposición Adicional Primera: No queda claro en esta Disposición si el sustantivo “categorías” aquí utilizado se refiere a cada uno de los tres Estatutos de personal existentes, o a las categorías existentes dentro de cada uno de los Estatutos. Y ello debiera aclararse por razones de seguridad jurídica.

8. Disposición Transitoria Única, párrafo primero: Es incorrecto hablar de “previa amortización del anterior régimen”, pues se amortizan las plazas o puestos vacantes, pero no los regímenes jurídicos (laboral temporal o funcionarios interinos). Por ello, puede suprimirse esa frase que resulta innecesaria en dicho párrafo.

9. Disposición Derogatoria Única: Si no hay una tabla de derogaciones y vigencias expresamente recogida en el informe-memoria, no parece adecuada esta genérica cláusula derogatoria.

CONCLUSIONES

Primera

El Gobierno de La Rioja es competente para dictar el Decreto por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del servicio Riojano de Salud, en desarrollo de la habilitación específica contenida en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, dictada, a su vez, en el

marco de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud.

Segunda

El proyecto de Reglamento es ajustado a la legalidad, sin perjuicio de las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto de este dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.