ANTECEDENTES

PRIMERO.- En sesión celebrada el 27 de marzo de 1998, el Consejo de Administración del Servicio Murciano de Salud acuerda aprobar una iniciativa normativa dirigida a la aprobación de un nuevo Decreto que sustituya al Decreto nº 92/1989, de 17 de noviembre, que regula los concursos de traslados de funcionarios pertenecientes a Cuerpos Sanitarios locales, actualizando con ello su régimen jurídico tras la integración de dichos funcionarios sanitarios locales en diversos Cuerpos de la Administración Regional.

Entre las actuaciones preparatorias realizadas por dicho Ente público destacan la elaboración de un borrador de Proyecto, acompañado de informes del Servicio de Personal y del Servicio Jurídico del Servicio Murciano de Salud, así como su negociación con la representación sindical, de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/1987, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Remitida la anterior documentación a la Consejería de Sanidad y Política Social, en fecha 12 de mayo de 1998 fue emitido por sus Servicios Jurídicos informe favorable, tras lo cual fue enviado el expediente a la Dirección General de la Función Pública, que sometió el Proyecto al preceptivo informe del Consejo Regional de la Función Pública, que lo emitió favorablemente en su sesión de los días 18 y 21 de septiembre de 1998.

TERCERO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, es emitido en sentido favorable en fecha 26 de octubre de 1998, tras lo cual el expediente es remitido a este Consejo Jurídico mediante oficio de fecha 15 de enero de 1999 del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, con registro de entrada en este Consejo el mismo día, solicitando la emisión de Dictamen a los efectos prevenidos en el artículo 12.5 de la Ley 2/97, de 19 de mayo.

En atención a estos antecedentes, el Consejo Jurídico realiza las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo en cuanto que el Proyecto de Decreto objeto del mismo constituye un desarrollo de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia, más en concreto, en lo relativo a la provisión de puestos de trabajo referentes al ámbito material o funcional, de las plazas reservadas al personal de los Cuerpos Facultativos de Médicos Titulares, Diplomados Titulares de Enfermería y Matronas de Área de Salud, cuya regulación reglamentaria específica se entiende necesaria.

SEGUNDA.- Cuestiones formales.

Desde el punto de vista procedimental, no hay reparos sustanciales que oponer a la tramitación del expediente, que ha seguido lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno, habiéndose requerido y emitido los preceptivos informes del Consejo Regional de la Función Pública y de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

No obstante, falta el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, que es la de Presidencia, como sucesora de las competencias de la de Administración Pública e Interior,

a la que corresponde tal cometido conforme al artículo 12.2,a) de la Ley 3/86, de Función Pública de la Región de Murcia.
Aunque a la vista del expediente se desprende que la tramitación del Proyecto ha sido compartida entre el Servicio Murciano de Salud, la Consejería de Sanidad y Política Social y la Dirección General de la Función Pública, es necesario cumplimentar lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno (aplicable supletoriamente), debiendo el Secretario General de la Consejería proponente emitir el informe allí previsto, de acuerdo con la competencia que a este efecto le asigna el artículo 50.2,h) de la Ley 1/88. Debe ser subsanada dicha omisión con carácter previo a la elevación del Proyecto al Consejo de Gobierno.

TERCERA.- Título competencial y habilitación legislativa.

El presente Proyecto de Decreto tiene como objeto establecer el baremo de méritos que ha de regir en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo reservados a los referidos Cuerpos funcionariales (artículo 1, números 1 y 2, y Anexo I). Asimismo, establece el baremo que ha de regir en los concursos de méritos para la constitución de listas de espera para proveer interinamente dichos puestos (artículo 1.3 y Anexo II). Y para ambos supuestos, se remite a la respectiva convocatoria y demás reglamentación general sobre la materia en todo aquello no regulado por el mismo (artículo 1.4).
Por otra parte, en su artículo 2 determina que los funcionarios que obtengan plaza en uno de aquellos concursos quedarán incorporados de manera inmediata al correspondiente Equipo de Atención Primaria, si éste se encontrara ya constituido, o a partir de la puesta en funcionamiento del mismo, si ésta fuera posterior a la fecha de adjudicación del puesto.
Finalmente, existe una Disposición derogatoria del Decreto 92/89, de 17 de noviembre, regulador hasta el presente de esta concreta materia y una Disposición Final que fija su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.
A la vista de este contenido, no hay dificultad en situar la regulación del Proyecto en el marco de desarrollo de la legislación regional en materia de Función Pública, a que hace referencia el artículo 52 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, la importancia que tienen los medios personales en el desarrollo de la competencia en materia de sanidad permite engarzar el Proyecto, siquiera sea de modo colateral, con este último título competencial sanitario, en el que la Comunidad Autónoma tiene atribuida la facultad de desarrollo de las bases estatales.
Desde esta perspectiva competencial, cabe informar que la regulación proyectada no vulnera ni la legislación básica estatal en materia de función pública, ni en materia de sanidad, habida cuenta que, en este último caso, no se ha aprobado el Estatuto-Marco del personal que desempeña servicios en las diferentes instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, al que se refiere el artículo 84 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad.
Por lo que atañe a la habilitación del Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, ésta proviene de modo específico de la Disposición Adicional 11ª.5 de la Ley 1/90, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1990 y de la Disposición Adicional 9ª.4 de la Ley 11/90, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1991. La primera en relación con los creados Cuerpo Facultativo de Médicos Titulares y Cuerpo Técnico de Diplomados Titulares de Enfermería, y la segunda para el Cuerpo de Matronas de Área de Salud, establecieron que el régimen jurídico previsto en el Decreto 92/89, de 17 de noviembre, seguiría vigente, con carácter transitorio, hasta que por Decreto se fijase el régimen jurídico aplicable a dichos Cuerpos, conforme a las bases que establece la Ley General de Sanidad y los preceptos de la Función Pública Regional.
Con ello quiere ponerse de manifiesto la plena capacidad del Consejo de Gobierno para abordar la regulación que se proyecta, sin que obste a ello la autonomía funcional atribuida al Servicio Murciano de Salud por la Ley 4/94, de 26 de julio (cuestión que se ha planteado en

algún informe obrante en el expediente), pues de lo que aquí se trata es de aprobar una disposición de carácter general y no un acto de contenido general, como sería una convocatoria para un concurso de méritos. La disposición, que se integra en el Ordenamiento Jurídico es, en general, potestad del Consejo de Gobierno y de los Consejeros en los términos establecidos en los artículos 21.4º y 49.d), de la Ley Regional 1/88, de 7 de enero. Las convocatorias de provisión de puestos de trabajo para el Servicio Murciano de Salud son actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada (aunque determinable) de interesados, cuya eficacia se agota en su aplicación, y la competencia para acordarlas corresponde al Director Gerente del citado Ente público, conforme dispone el artículo 4.1,n) del Decreto 5/95, de 17 de febrero, por el que se regula la estructura y funciones de los órganos de administración y gestión del Servicio Murciano de Salud.

El Proyecto que se informa es, pues, una norma reglamentaria dirigida a vincular el contenido de las citadas convocatorias, sin que a éstas les sea dado apartarse de lo dispuesto en aquélla.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al contenido del Proyecto.

Tanto el artículo 50 de la Ley 3/86, antes citada, como el artículo 20.1,a), de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, declarado básico por su artículo 1.3, establecen que *"el concurso constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán en cuenta únicamente los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad".*

De estos preceptos han de extraerse dos consecuencias:

a) Que la resolución de un concurso de provisión de puestos ha de tener en cuenta o, lo que es lo mismo, decidirse, por los méritos exigidos en la convocatoria, pero sin que ello impida que ésta, como acto administrativo de contenido general que es, pueda y deba recoger como méritos los que se establezcan con carácter general en una norma reglamentaria.

b) A la vez, y sin perjuicio de lo anterior, la convocatoria deberá establecer los méritos adecuados a las características de cada puesto, es decir, que la Ley configura a la convocatoria como el instrumento hábil y exclusivo para fijar los méritos referidos a cada puesto, como es lógico pensar dado que es el instrumento que individualiza los puestos a proveer.

Sin embargo, y esto es lo importante a los efectos que aquí interesan, ello no impide que reglamentariamente se pueda generalizar una ponderación o evaluación de méritos en atención a circunstancias que el ejecutivo entiende que son méritos generales y no específicos de cada puesto concreto. Así pues, el artículo 50 debe entenderse en el sentido expresado, esto es, atendiendo a la determinación de méritos genéricos pero, a la vez, sin perjuicio de que se deba en todo caso respetar la exclusividad de la convocatoria para establecer los méritos adecuados a las características de cada concreto puesto de trabajo.

Lo peculiar del Proyecto que se informa estriba en que éste parte de una singularidad común a los Cuerpos funcionariales a los que se refiere (la sustancial identidad de funciones que desempeñan los integrantes de cada uno de ellos), de forma que se generalizan los méritos a valorar respecto de los aspirantes, de tal modo que es difícil que, a partir de ellos y dentro de cada Cuerpo, pueda particularizarse más, lo que conlleva a su vez que la convocatoria difícilmente (aunque no es imposible) pueda establecer méritos adecuados a cada concreto puesto de trabajo, salvo, quizá, en lo que respecta a funciones de jefatura de unos puestos sobre otros, o alguna otra peculiaridad, según la organización de los servicios. En la medida en que esto último no lo impide el tenor del Proyecto, no hay reparo que oponer.

Por todo ello, no hay obstáculo para que se establezca una regulación de los méritos a través

de baremos genéricos, como hizo el Decreto 92/89, que el Proyecto pretende derogar (y que ha venido rigiendo sin obstáculo alguno hasta el presente), o, con un carácter aún más general, como estableció la Orden de 10 de octubre de 1994, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública en su Base sexta, y la reciente Orden de 14 de diciembre de 1998, de la Consejería de Presidencia, por la que se aprueban los baremos de méritos y áreas funcionales que se han de aplicar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo de la Administración Pública Regional por el sistema de concurso de méritos, que deroga precisamente dicha Base sexta de la anterior Orden.

A raíz de esta última Orden ha de hacerse una observación al Proyecto en la medida en que ha de entenderse que el artículo 1.4 del mismo se remite a aquélla cuando dispone que, en lo no regulado en el mismo y en la respectiva convocatoria, regirá la normativa reguladora de los concursos de méritos del personal funcionario al servicio de la Comunidad.

Esta supletoriedad de la Orden de 14 de diciembre de 1998 supone que, como el artículo 50.1 de la Ley 3/86 exige que en los concursos se tenga en cuenta como mérito la posesión de un determinado grado personal, y este mérito no se contempla en el Proyecto, deba acudirse a lo dispuesto en la misma, en concreto, a sus Anexos I y III, según que las plazas a proveer estén calificadas como puestos base o no, con una muy diferente valoración según se esté en uno u otro caso. Ello debería tenerse en cuenta antes de la aprobación del Proyecto porque la ponderación de este mérito es notablemente inferior a la del resto de conceptos incluidos en el mismo, dado que los criterios que se han seguido para fijar una y otra clase de méritos no han sido los mismos.

No sucede igual con el resto de méritos a los que se refiere el artículo 50.1 citado, pues los contemplados en los Anexos del Proyecto vienen a encajar de una u otra forma con aquéllos (valoración del trabajo desarrollado, cursos de formación y perfeccionamiento y antigüedad), a los que se añaden los relativos a la titulación académica, mérito expresamente previsto en el artículo 48.1 del Decreto 57/86, de 27 de junio, de acceso a la Función Pública, Promoción interna y Provisión de puestos de la Administración Regional.

Decreto este último, por cierto, cuya sistemática de méritos preferentes y no preferentes no es seguida por el Proyecto que se informa, que no distingue a estos efectos. Aun cuando ello no es obstáculo para la aprobación, dado el mismo rango de las normas en cuestión, revela una cierta despreocupación por la homogeneidad entre la regulación general de los méritos constituida por lo dispuesto en este Decreto y en la Orden anteriormente citada, y el régimen específico que para estos Cuerpos funcionariales sanitarios se pretende aprobar.

Tal coordinación se hubiera asegurado mejor si el Proyecto hubiera sido objeto de informe específico por la Dirección General de la Función Pública, cuya única intervención expresa viene constituida por la aprobación del Proyecto en el seno del Consejo Regional de la Función Pública.

QUINTA.- Observaciones puntuales al articulado y anexos del Proyecto.

Deben introducirse ciertas correcciones al contenido del Proyecto, que pretenden básicamente una mayor precisión conceptual:

- **Artículo 1.2.**- Establece que: *"los concursos a los que se refiere el número anterior extenderán sus efectos tanto a las plazas vacantes que se incluyan en la convocatoria como a las de resultas..."*. A juicio del Consejo, *"los efectos"* (de los que habla el precepto) han de predicarse no de *"los concursos*" sino de *"las Ordenes de convocatoria de los concursos*".

Por otra parte, debería sustituirse la expresión plazas *"de resultas"* por una referencia más precisa a las plazas que resultaran vacantes como consecuencia de la resolución del concurso, pues no existe una definición o descripción legal de dicha expresión, por más que en el lenguaje administrativo pueda ser conocido su significado. Todo ello en aras de la mayor

accesibilidad al lenguaje jurídico, como principio esencial de técnica normativa.
- **Artículo 2**.- Debe precisarse que los funcionarios a los que se refiere el precepto son aquéllos a los que alude el artículo 1 del Proyecto.
- **Anexo II, epígrafe b)**.- Debe suprimirse la referencia a la Directiva 75/363, de 16 de junio de 1975, porque ha sido derogada por la 93/16 del Consejo de la CEE, de 5 de abril de 1993, conforme a lo dispuesto en el Anexo III de la misma, y en su artículo 44, que dispone que *"las referencias a dichas Directivas"* (entre las que se encuentra la reseñada en el Proyecto) *"se entenderán hechas a la presente Directiva con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el Anexo IV"*.
Dada la cambiante normativa comunitaria europea y los problemas que la trasposición de las Directivas puede ocasionar, es preferible suprimir la referencia expresa a tales disposiciones y, si no se puede precisar la norma española de trasposición, deberá referirse a la *"normativa comunitaria europea aplicable"* o expresión similar.
A la vista de las precedentes consideraciones, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que procede aprobar el Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen, a reserva de la subsanación de la omisión del informe de la Secretaría General de la Consejería proponente y de las correcciones expresadas en la Consideración Quinta.
No obstante, V.E. resolverá.