

Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 31 de Enero de 2017 (rec.4028/2015)

Encabezamiento

SENTENCIA

En Madrid, a 31 de enero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 4028/2015, interpuesto por la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (en adelante, FSP-UGT), representado por el Procurador de los Tribunales D. Ignacio Gómez Gallegos, bajo la dirección letrada de D. Ramón de Román Díez, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, (BOE núm. 190, de 6 de agosto de 2014), que regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso, el día 3 de octubre de 2014, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, (BOE núm. 190, de 6 de agosto de 2014), citado en el encabezamiento.

SEGUNDO .- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el escrito de demanda, presentado el día 13 de abril de 2015, se hacen las alegaciones oportunas, y se solicita que este Tribunal «dicte sentencia, por la que, admitiendo el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto, se declare la nulidad de pleno:

a) El artículo 2 del Real Decreto determina una discriminación de la Sanidad Pública frente a la Sanidad de carácter privado, en relación con el artículo 15 y 41 de la Constitución Española .

b) El artículo 17.4 del Real Decreto impugnado se crean las Áreas de capacitación específicas, entre ellas las de Urgencias y Emergencias, siendo que es considerada a estos efectos como una especialidad de mayor grado, cuando es una materia transversal en el ámbito sanitario, pues las cuestiones sanitarias de carácter urgente y de emergencia, afecta a todas las especialidades y a su ejercicio profesional y no puede ser tratada como una única especialidad.

c) El artículo 28.2 del Real Decreto contraviene el principio de seguridad jurídica, recogido en el artículo 9 de la Constitución Española , al poseer una redacción confusa y poco clara a la hora de determinar el contenido de la orden ministerial que incluya las plazas a ofertar.

d) El artículo 28.4 del Real Decreto impugnado contraviene los principios de igualdad, mérito y capacidad, contenidos en el artículo 23.2 de la Carta magna , al permitir que determinados centros sanitarios puedan establecer procedimientos particulares a los ya determinados por la ley y el reglamento, siendo que dicho artículo entra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 35 del mismo Decreto .

e) La Disposición transitoria Tercera y Cuarta, regula un método específico y excepcional para el acceso al Área de Capacitación en urgencia y emergencia que contradice lo determinado en el artículo 25 de la mencionada Ley 44/2003 .

f) Los artículos sobre las condiciones laborales del personal sanitario afectado (artículos 8, 11, 13, 17, 28, 29, 32, 37 y Disposiciones adicional sexta, transitoria tercera, transitoria cuarta, transitoria sexta, transitoria séptima, final primera, final segunda, final tercera, final sexta u final séptima) no fueron negociados con la representación sindical, tal y como se exige en el artículo 18 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de Servicios de Salud».

TERCERO .- Conferido traslado de la demanda a la Administración General del Estado, el abogado del Estado presenta, el día 17 de diciembre de 2015, escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica se «dicte sentencia, declarando la inadmisión y subsidiariamente la desestimación del recurso, con imposición de las costas a la entidad recurrente».

CUARTO .- Recibido el pleito a prueba y practicada toda la admitida por la sala, se concedió a las partes plazo para conclusiones, trámite que fue evacuado por todas ellas.

Se declaran concluidas las actuaciones y pendiente de señalamiento, por diligencia de fecha 5 de abril de 2016.

QUINTO .- Se señaló para votación y fallo del recurso el día 17 de enero de 2017, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso administrativo se interpone contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, (BOE núm. 190, de 6 de agosto de 2014), por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista.

SEGUNDO.- En primer lugar hemos de analizar la alegación de inadmisibilidad por falta de legitimación de la recurrente, que formula el abogado del Estado. Sostiene la demandada que la entidad recurrente considera que el Real Decreto impugnado regula las condiciones de trabajo de los trabajadores sanitarios, y sin embargo, el Real Decreto impugnado tiene un contenido estrictamente formativo, dirigido a los titulados universitarios en Ciencias de la Salud que deseen acceder a uno de los 56 títulos de especialista en Ciencias de la Salud que se relacionan en el Anexo 1 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos de la formación sanitaria

especializada. Se trata, por tanto, de una norma que se inscribe, tal como se especifica en su *artículo 1*, en el marco de lo previsto en el *Título 11, Capítulo 111, de la Ley de Ordenación de las Profesionales Sanitarias* (LOPS) que se refiere a la "formación especializada en Ciencias de la Salud".

Esta Sala y Sección ha tenido ocasión de pronunciarse en reiteradas ocasiones sobre la cuestión de la legitimación activa de los Sindicatos para recurrir disposiciones generales o actos administrativos. Así, en la reciente *sentencia de 23 de marzo de 2011 (rec. cas. núm. 2929/2008)* se decía que «[p]or lo que hace a esa jurisprudencia, se recuerdan sobre todo estas ideas de la *STC 112/2004, de 12 de julio* : el reconocimiento abstracto o general de la legitimación a los sindicatos por la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que les corresponde, y tanto por lo que expresamente dispone la Constitución en sus *artículos 7 y 28 CE* como por lo que resulta de los Tratados Internacionales suscritos por España; la necesidad de que esa genérica legitimación se proyecte sobre el recurso entablado ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada; y la conclusión, resultante de todo lo anterior, de que de que la legitimación procesal del sindicato para ser parte en un concreto proceso contencioso- administrativo ha de localizarse en un interés profesional o económico, traducible en la ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico que se derivaría de la eventual estimación del recurso entablado».

Pues bien, en el presente caso, y con independencia de lo que luego se expondrá sobre la pérdida de objeto del presente recurso contencioso administrativo, ha de reconocerse la legitimación activa del sindicato recurrente, pues siendo cierto que la mayor parte de las normas del Real Decreto impugnado tienen un contenido estrictamente formativo, y que el título competencial en el que se apoya el mismo (excepto la *Disposición final segunda a la que se aludirá más adelante*) es el *artículo 149.1.30.ª de la Constitución* , al regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales, lo cierto es que se impugna también la *Disposición Final Segunda de la disposición impugnada, que modifica diversos preceptos del Real Decreto 1146/20106* , de 6 de octubre, por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud, siendo el título competencial en que se basa esta parte de la disposición el *art. 149.1.7ª de la Constitución* , que atribuye al Estado competencia exclusiva en la legislación laboral, lo que permite apreciar la existencia de conexión entre el ámbito de intereses legítimos de naturaleza laboral y profesional de sus afiliados, que defiende el sindicato recurrente, y la naturaleza laboral de, al menos, una parte de la disposición general impugnada. Al existir un interés legítimo tutelable, al amparo del *art. 28.1 de la Constitución Española* (en adelante, CE) en relación con el *art. 19.1.b) de la LJCA* , procede rechazar la alegación de inadmisibilidad que opone la parte demandada.

TERCERO.- Debemos señalar, con carácter general, que no procede el examen, en el presente recurso contencioso administrativo, de la legalidad de la disposición de carácter general impugnada -Real Decreto 639/2014, de 25 de julio-, toda vez que dicho real decreto ya ha sido declarado nulo por sentencia firme anterior. Nos referimos a *nuestra Sentencia de 12 de diciembre de 2016, recaída en el recurso contencioso administrativo núm. 903/2014* , en la que declaramos nulo, por disconforme con el ordenamiento jurídico, el real decreto que ahora se impugna.

En definitiva, la expulsión del ordenamiento jurídico que comporta la citada declaración de nulidad del mentado Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, determina que carezca de objeto el presente recurso, al postular un nuevo enjuiciamiento de una

norma ya inválida.

No está de más añadir que el *art. 72, apartado 2, de la LJCA* dispone que "las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada". Esta previsión legal abunda, por tanto, en el carácter superfluo de un pronunciamiento judicial que anule lo ya declarado nulo, o que expulse del ordenamiento jurídico lo ya eliminado por sentencia judicial firme anterior.

Pues bien, en la citada *Sentencia de 12 de diciembre de 2016* declaramos que «la finalidad de la Memoria del análisis de impacto normativo es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación. Se contiene, así, en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias.

Señalamos también que la exigencia de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo se incorpora a nuestro Derecho con el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula tal trámite; si bien dicha exigencia se vincula con la imposición que ya la Ley del Gobierno de 1997 había establecido para los procedimientos de aprobación de la iniciativa legislativa y elaboración de reglamentos, en los artículos 22 y 24 de dicha Ley. Nuestro país atiende, así, la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, sobre legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea, con la finalidad de "permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas", planteamiento que exige "un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio".

Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente.

Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa. Y ello por las razones que a continuación exponemos:

En primer lugar, resulta cuando menos extraño que una reforma tan significativa como la que implanta el Real Decreto carezca completamente de impacto económico en las organizaciones administrativas (las Comunidades Autónomas) en cuyo seno debe llevarse a efecto aquel sistema.

No olvidemos que aquella disposición reglamentaria implanta la troncalidad (estableciendo una enseñanza común durante un tiempo a varias especialidades, a la que seguirá un período específico de concreta especialización), lo que debe conllevar un evidente esfuerzo de gestión (que la propia Memoria del Real Decreto llama "esfuerzo organizativo importante de reorganización de unidades docentes, comisiones de docencia, tutores, etc.").

En segundo lugar, la disposición reglamentaria que nos ocupa no solo se refiere a la troncalidad, sino que incorpora también nuevos y relevantes conceptos al sistema como la reespecialización, que permitirá a los profesionales que prestan servicios en el sistema "adquirir un nuevo título de especialista del mismo tronco", o las Áreas de Capacitación Específica, una suerte de "superespecialidades" a las que se accede desde una especialización anterior y que requerirán, sin duda, nuevas estructuras docentes y la elaboración de los correspondientes estudios e informes.

En tercer lugar, la propia Exposición de Motivos del Real Decreto que nos ocupa, cuando se refiere a la implantación de las medidas que el mismo dispone, exige a las administraciones sanitarias que incorporen elementos de innovación docente y que usen las nuevas tecnologías de la información y comunicación, exigencia que contrasta con el presunto coste cero que la memoria prevé para las Comunidades Autónomas, pues éstas son las "administraciones sanitarias" a las que aquella Exposición de Motivos se refiere, al punto de constituirse en las verdaderas protagonistas de la gestión del nuevo sistema.

En cuarto lugar, el Consejo de Estado y el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad ya pusieron de manifiesto en la tramitación del proyecto -el primero de aquellos órganos hasta en dos ocasiones- la insuficiencia de las revisiones de la Administración sobre el impacto económico y presupuestario, sobre todo teniendo en cuenta la profunda transformación de la formación docente especializada que la reforma entrañaba.

En quinto lugar, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas que han informado a la Sala sobre el particular ha entendido que existe o existirá un relevante impacto económico y presupuestario en absoluto coincidente con el coste cero que se defiende en la memoria. Aunque, ciertamente, algunas Comunidades Autónomas han sostenido que no contemplan la existencia de impacto alguno (Andalucía o Canarias) y otras señalan que no tienen constancia de tales extremos (Navarra y Madrid), el resto de las que han informado señala con claridad que habrá una significativa repercusión económica cuando se implante el nuevo sistema, repercusión que incluso se cuantifica en ciertas ocasiones (Aragón, Castilla y León, Murcia y País Vasco) o que, en todo caso, se afirma sin ambages, sean los costes directos, sean indirectos (Castilla-La Mancha, Cantabria, Cataluña y Galicia).

Estas circunstancias contrastan con la parquedad con la que se manifiesta la Memoria cuando se refiere al impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas, respecto de las que se señala apodícticamente que no habrá incremento alguno -como consecuencia de la implantación del sistema- al contar ya con estructuras de formación especializada, añadiendo genéricamente y con una muy escasa argumentación, que tampoco tiene por qué producirse tal impacto respecto de los nuevos tutores troncales, o en relación con las nuevas especialidades o con las áreas de capacitación específica o con las plazas en formación que se convoquen.

Entendemos, finalmente y como señalaba el Consejo de Estado, que una modificación de tan importante calado como la que ahora nos ocupa debió llevar a la Memoria a analizar con mucho mayor detenimiento los costes económicos y presupuestarios del nuevo sistema, habida cuenta que en la tramitación del proyecto se había puesto de manifiesto con reiteración en varios informes (del propio Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad y de algunas Comunidades Autónomas) la insuficiencia de los datos que, respecto de aquel impacto, se incluían en la Memoria correspondiente.

Por último, no obliga a conclusión distinta la circunstancia de que ninguna Comunidad Autónoma haya interpuesto recurso contra el Real Decreto o el hecho de que tampoco mostraran su oposición expresa al mismo en las Comisiones de las que forman parte (señaladamente, en la sesión correspondiente del Pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud). Decimos que tales extremos no alteran el sentido de nuestro pronunciamiento porque lo auténticamente decisivo para estimar el recurso ha sido la constatación de que el material probatorio del que la Sala dispone nos ha permitido afirmar que el análisis del impacto económico y presupuestario efectuado por la Administración al elaborar el Real Decreto se ha revelado notoriamente insuficiente a efectos de que la Memoria en la que tales impactos deben apreciarse cumpla su importante finalidad, insuficiencia que, a tenor de la jurisprudencia que ahora reiteramos, determina la nulidad del Real Decreto por concurrir en el mismo un defecto procedimental de carácter esencial pues lo que aparece como Memoria Económica no cumple con el contenido mínimo exigible a un documento de tal naturaleza» .

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el *art. 139.1 de la LJCA* , tras la reforma por Ley 37/2011, atendida la fecha de interposición del recurso, no se hace imposición de costas a la ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- Rechazar la causa de inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo opuesta por la parte demandada, Administración General del Estado. 2.- Declarar la pérdida de objeto del presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, por el que se regula la troncalidad, la reespecialización troncal y las áreas de capacitación específica, se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación y otros aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en Ciencias de la Salud y se crean y modifican determinados títulos de especialista. 2.- No hacer imposición de las costas causadas en el presente recurso a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.