

El proceso de funcionarización del personal sanitario en la Comunidad Foral de Navarra

José Luis Alli Fernández

Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

Luis Ciriza Aríztegui

Director de Recursos Humanos del SNS-Osasunbidea

El Gobierno de Navarra ha puesto en marcha un proceso de progresiva funcionarización de su personal sanitario: por un lado, ha previsto que las sucesivas convocatorias de plazas, y consiguientemente el personal de nuevo ingreso, lo sean en régimen funcional; por otro, ha abierto un plazo para posibilitar el que el personal sanitario en activo pueda optar por la funcionarización voluntaria.

Cuando todo el país habla de la necesidad de flexibilizar las estructuras y los mercados de trabajo; cuando los expertos y las vanguardias sanitarias hablan de laboralizar las relaciones de trabajo en el ámbito sanitario, la Comunidad Foral de Navarra corrige la trayectoria que anteriormente había seguido, la rectifica, e inicia la vía de funcionarización; cuando la Ley General de Sanidad señala el Estatuto Marco como futuro común de todo el personal del Sistema Público de Salud, la Comunidad Foral de Navarra inicia una vía independiente que en principio parece contraria tanto a este futuro común como a la flexibilización de las relaciones laborales en el ámbito sanitario. ¿Cuáles son las causas de este proceso de funcionarización?; ¿por qué se ha elegido esta vía?; ¿cuáles son las características del mismo?; ¿qué conlleva?

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE FUNCIONARIZACIÓN

Históricamente, la Diputación Foral de Navarra ha convocado todas sus plazas, tanto las sanitarias como las no sanitarias, en régimen funcional.

El personal de nuevo ingreso se incorporaba así a un Estatuto jurídico y a un régimen de derechos y deberes diferente al de los funcionarios del resto del país, cuya

regulación estaba constituida por disposiciones legales emanadas de los particulares órganos legislativos y ejecutivos forales.

Sin embargo, rompiendo con esta tradición, un Acuerdo de la misma Diputación Foral de 16 de diciembre de 1982 señaló que "la provisión de las plazas de nueva creación y las vacantes sucesivas que se originen en el Hospital de Navarra serán cubiertas en régimen de contratación laboral" (recordemos que en ese momento únicamente formaban parte de la Red Sanitaria Foral el Hospital de Navarra y el Hospital Psiquiátrico San Francisco Javier).

A partir de ese momento se inicia un proceso sucesivo para proveer las nuevas plazas mediante convocatorias públicas y pruebas selectivas regidas por los principios de mérito y capacidad pero sometidas al régimen de derecho laboral. Este sistema ha sido el vigente hasta el día de hoy.

Más adelante, la Ley Foral 8/1986, de 1 de julio, sobre régimen jurídico del personal que acceda a los puestos de trabajo del Servicio Regional de Salud, repite la idea formulada en el Acuerdo de Gobierno antes citado y la eleva a rango legal.

De esa manera, la plantilla del Hospital de Tudela, que se inaugura y pone en marcha en esas fechas, es cubierta totalmente con personal laboral.

El régimen retributivo y de derechos y deberes, tanto del personal de nueva incorporación al Hospital de Navarra como del personal de nueva incorporación al Hospital de Tudela, es diferente al que mantenía el personal funcionario foral e incluso difería entre sí: les era de aplicación las normas de la propia convocatoria y el contrato de trabajo que en consecuencia firmaban, y complementa-

riamente el Estatuto de los Trabajadores. Las convocatorias fijaban las retribuciones e incluso hasta la jornada de trabajo, y efectivamente las condiciones del personal que se incorporaba al Hospital de Tudela eran económicamente mucho menos atractivas que las del personal que se incorporaba al Hospital de Navarra, y ambas, inferiores a las del personal funcionario foral.

El primer convenio colectivo extra-estatutario firmado en la Administración Foral, de octubre de 1986, no consiguió poner fin a las diferencias retributivas y normativas entre el personal sanitario, y a pesar de mejorar las condiciones del personal del Hospital de Tudela éstas no se equipararon a las del personal laboral o funcionario del Hospital de Navarra.

Finalizaron estas diferenciaciones con el Convenio Colectivo firmado el año siguiente (1988), donde toma fuerza la idea de homogeneizar las condiciones de trabajo, las retribuciones y las normas de aplicación al personal laboral entre sí y de éstos con el personal funcionario.

Lógicamente, si efectivamente las condiciones son las mismas en todo lo referente a retribuciones, jornada laboral, vacaciones, permisos, licencias, situaciones administrativas e incluso régimen disciplinario, la diferenciación del régimen jurídico va perdiendo contenido y razón de ser. No es de extrañar por lo tanto que en base a estos argumentos los sindicatos demandasen la funcionarización del personal laboral.

Más adelante, en el año 1990 se producen las transferencias de las competencias en materia de Educación.

En Navarra el personal docente lo era en régimen laboral. Del Estado se transfieren un número mucho mayor de docentes y todos ellos en régimen funcional.

Ante las demandas de la parte sindical, la aprobación de un proceso de opción por la funcionarización voluntaria de este personal no podría tardar. De hecho, ese mismo año se puso en marcha el proceso de funcionarización voluntaria del personal docente que vino amparado en base a lo dispuesto en la Ley Foral 5/1990, de 27 de junio.

En aplicación de este proceso de funcionarización, prácticamente la totalidad del colectivo laboral (99%) pasó a ser funcionario foral, si bien, por así especificarlo la citada Ley Foral, conservaron el sistema de Seguridad Social que les venía siendo de aplicación.

Al año siguiente, en de enero de 1991, se realizan las transferencias en materia de Salud. A los 2.000 funcionarios forales y casi 1.000 contratados laborales que prestaban servicios en el Servicio Regional de Salud se incorporan en ese momento otros 2.000 estatutarios provenientes de Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

Como ya era previsible, inmediatamente se plantean problemas de gestión en cuanto que las retribuciones, los días de vacaciones, los permisos, las licencias, el régimen disciplinario, etc.; eran diferentes en función del régimen jurídico de origen. Dirigir un centro de 2.000 personas o un equipo de trabajo en estas condiciones es tarea prácticamente imposible o por lo menos que acarrea numerosos problemas.

Como no podía ser menos, se imponía la homogeneización normativa y retributiva de todo el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Esta homogeneización se lleva a cabo previa negociación sindical y a través de la promulgación de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, de aplicación tanto al personal funcionario como al estatutario, y en la misma, como novedad, se plantea que el personal de nuevo ingreso en el Sistema Sanitario Público Foral será en régimen funcional.

Se pone así fin a un proceso de laboralización que, desde el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de diciembre de 1982, ha posibilitado durante diez años la incorporación a la red sanitaria foral de más de mil profesionales en régimen laboral.

RAZONES PARA LA FUNCIONARIZACIÓN

Durante el último decenio, por lo tanto, ha coexistido una organización sometida al derecho público con una plantilla cuya regulación estaba sometida al derecho laboral.

Los órganos directivos debían utilizar mecanismos propios del derecho administrativo para gestionar los recursos que los diferentes centros tenían asignados. A su vez, el personal, si no de derecho, por lo menos de hecho, venía de alguna manera funcionarizándose, puesto que la

normativa que le era de aplicación, muchas veces por convenio colectivo, era la específica del personal funcionario (provisión de puestos de trabajo, traslados, vacaciones, licencias, permisos,...).

Al mismo tiempo, la organización, administrativa y burocratizada, no tenía ni capacidad, ni experiencia, ni agilidad para utilizar los mecanismos específicamente reguladores del derecho laboral. Al contrario, las órdenes empresariales, al ser al mismo tiempo actos administrativos, se desenvolvían con torpeza en el ámbito de las relaciones laborales propias del Derecho del Trabajo.

En vísperas de las transferencias de competencias en materia de Sanidad, la Ley Foral, de 2 de julio, previendo los problemas que la integración del personal de Seguridad Social pudiera plantear, ya dispuso que éste se regiría por la legislación específica que estableciera al respecto el Parlamento de Navarra.

De la misma manera, la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, también apostó por la regulación, mediante una futura y específica Ley Foral, del régimen homologado al que habría de acomodarse todo el personal integrado en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Las anteriores previsiones chocaban con lo que la Ley General de Sanidad, de abril de 1986, señalaba cuando especificaba que todo el personal que desempeñe su trabajo en el Sistema Público de Salud se regiría por lo establecido en un futuro Estatuto Marco que aprobaría el gobierno.

Así pues, nos encontramos en principio con una cierta oposición o conflicto entre lo que disponía la Ley General de Sanidad y lo que disponen las dos Leyes Forales antes señaladas: un Estatuto Marco único para todo el Estado en el primer caso, un Estatuto específico foral en el segundo caso.

Para buscar la causa de esta controversia hay que remontarse hasta lo dispuesto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, cuando en su artículo 49.1, a) dispone que Navarra ostenta competencias exclusivas para la regulación del régimen estatutario de sus funcionarios públicos.

Esta competencia exclusiva ha sido reconocida mediante diferentes sentencias por el Tribunal Constitucional y es asumida como tal por el Defensor del Pueblo, y en

nuestro ámbito, por la Alta Inspección del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En un estado de autonomías como es el que propugna la Constitución Española, es lógico que si a una de éstas se le atribuyen determinadas competencias, éstas sean ejercidas: se trata de un acto de autogobierno basado en la capacidad autorreguladora de la Comunidad Autónoma que posibilita una descentralización de la gestión y una agilización de la resolución de los problemas que se plantean.

El hecho, por lo tanto, de que no se hayan visto ventajas en la aplicación del Derecho Laboral dentro de una organización administrativa, de que Navarra tenga posibilidades de autorregulación en el tema de sus funcionarios públicos, que el hecho mismo de esa autorregulación sea un acto de ejercicio de las competencias que ostente en exclusiva la Comunidad Foral de Navarra, y que ello permita agilizar en definitiva la resolución más ágil de los problemas que al respecto se planteen, puesto que la solución partirá de órganos mucho más próximos a la fuente de los problemas, justifica el que la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, por la que se regula el régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, prevista además de la homogeneización de derechos y deberes entre funcionarios y estatutarios, el que el personal de nuevo ingreso tenga carácter de funcionario.

Se concluye así un proceso de homogeneización de los derechos y deberes de todo el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que es causa de unos Acuerdos Sindicales pactados a finales de 1992 y que conlleva una nueva regulación, específica, de todo el personal sanitario adscrito a los Servicios Sanitarios Forales.

RESULTADOS DEL PROCESO DE FUNCIONARIZACIÓN

En el plazo señalado para optar por la funcionarización, han presentado la correspondiente solicitud el 71% de los posibles destinatarios de dicha opción.

La funcionarización va a suponer la integración de derecho del personal que opte por ella en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Dicho Estatuto ha sido refundido en el Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de Agosto, publicado en el BON nº 107, de 1 de septiembre, y desarrolla todo lo referente a ingreso y selección de personal, clasificación, situaciones administrativas, provisión de puestos de trabajo, derechos, retribuciones, deberes, régimen disciplinario, etc... Esta normativa en cualquier caso es ya conocida por nuestro personal sanitario porque es la que se aplica con carácter general a todo este personal desde la firma de los acuerdos sindicales de febrero de 1992.

Recordemos que dichos acuerdos sindicales de febrero de 1992 preveían la aplicación a todo el personal adscrito al SNS-O; y en lo referente a jornada de trabajo, calendario laboral, horarios, organización del trabajo, vacaciones, permisos, licencias, régimen disciplinario y beneficios sociales, de la normativa vigente con carácter general para el personal funcionario al servicio de la Administración Foral.

Para conseguir su efectividad estos acuerdos se plasmaron en un Convenio Colectivo, publicado en el BON de 13 de enero de 1993 de aplicación al personal laboral, y en la Ley Foral 1111992 de 20 de octubre, denominada de "homogeneización" de aplicación al personal funcionario o estatutario.

Ambos textos prevén un sistema retributivo conformado por un salario base, una antigüedad y una serie de complementos. Tanto el salario base como los complementos son iguales para todo el personal. Sin embargo el sistema de antigüedad y la ayuda familiar varían en función del régimen jurídico: la antigüedad la percibe el personal estatutario y el personal laboral por trienios, mientras que el personal funcionario la percibe de acuerdo con el sistema de grado y antigüedad; la ayuda familiar únicamente está prevista para el personal funcionario.

De acuerdo, pues, con estos textos normativos, y en base a los acuerdos sindicales citados, las diferencias más notables serían:

- La retribución a percibir por el concepto de antigüedad (el personal funcionario continuaría con el sistema de grado y antigüedad, mientras que el personal estatutario y laboral percibiría la antigüedad por el sistema de trienios).

- La ayuda familiar únicamente sería percibida por el personal funcionario.

- Las reclamaciones en materia de personal funcionario se resolverían en la jurisdicción contencioso-administrativa, y en la jurisdicción laboral las del personal estatutario o laboral.

- Los órganos de representación serán el Comité de Empresa para el personal laboral y la Comisión de Personal para el funcionario o estatutario. La negociación en materia de condiciones de trabajo, y los consiguientes acuerdos que se puedan adoptar, requerirán mayoría de la parte social en el caso de personal laboral, mientras que no la requerirán en el caso del personal funcionario y estatutario.

- La movilidad geográfica y funcional estará abierta a todo el Estado para el personal estatutario, y únicamente a la Comunidad Foral para el personal laboral o funcionario. Esta movilidad se refiere tanto a la forzosa como a la voluntaria, y respecto a las posibilidades de un traslado forzoso, basta recordar las novedades introducidas por las Leyes 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, en lo referente a personal laboral, y por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de reforma del régimen jurídico de los funcionarios públicos del Estado.

En lo referente a la movilidad voluntaria (concursos de traslado) cabe especificar que el personal estatutario que se funcione quedará en la situación de excedente voluntario en su plaza de origen, lo que conlleva que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto 118/1991 de 25 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones de la Seguridad Social, pueda participar en los concursos de traslado que para provisión de plazas de personal estatutario se convoquen en el resto del Estado.

Al respecto se formuló en su momento una consulta al Ministerio para las Administraciones Públicas que fue respondida en dichos términos por la Directora General de la Función Pública.

Por otro lado, la capacidad autorreguladora de la Comunidad Foral de Navarra, que posibilita consiguientemente la descentralización de la gestión de su personal funcionario puesto que estará basada exclusivamente en la regulación que parte de sus propios órganos legislativos o reglamentarios, debe favorecer la agilización en la resolución de los problemas que se planteen en el cambiante mundo sanitario.

En un momento en el que se buscan fórmulas flexibles en materia de gestión sanitaria, esta descentralización debe conllevar forzosamente una mayor y mejor adaptación a las necesidades de cada momento.

No debemos aceptar como objeción el que acusaciones de inmovilidad funcional, estancamiento de plantillas, falta de promoción o incentivación, burocratización, etc..., prosperen en cuanto que, dada precisamente esa capacidad autorreguladora, lo que deberá primar siempre es la respuesta inmediata de los correspondientes órganos, sea cual sea el nivel de la norma a adoptar. Ejemplos ya estamos viviendo en el presente, y al igual que el ideal de una empresa privada es la adopción libre de acuerdos o pactos entre la dirección y sus trabajadores que luego se entienden como convenios con fuerza de ley entre las partes a respetar en tanto las circunstancias no los obligan a modi-

ficar, también mediante pactos, así también, aun cuando la fórmula de regulación de la relación entre la dirección y sus trabajadores sea el Derecho Administrativo, la novedad o diferencia debe consistir únicamente en el tipo de norma que respalde y dé fuerza normativa a ese pacto, pero en ningún caso debe entenderse ésa como inmutable ni conllevar una mayor rigidez de las estructuras productivas ni una mayor burocratización. A este respecto tampoco debemos caer en la trampa de confundir desburocratización con agilización y con mayores oportunidades.

Por el contrario, nosotros entendemos que, mediante una norma objetivada y conocida por todos, que se adapte constantemente a las necesidades de cada momento, conseguiremos una mayor igualdad de oportunidades y una menor conflictividad social.

