

Observatorio temático de legislación

La vinculación asistencial del personal docente universitario laboral: la vigencia del artículo 105 de la Ley General de Sanidad

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS) fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 29 de abril de 1986. Su título VI regula la docencia y la investigación en el Sistema Nacional de Salud, dado que en el entonces nuevo modelo se previó que «Toda la estructura asistencial del sistema sanitario debe estar en disposición de ser utilizada para la docencia pregraduada, postgraduada y continuada de los profesionales» (artículo 104.1), así como que «Las actividades de investigación habrán de ser fomentadas en todo el sistema sanitario como elemento fundamental para el progreso del mismo» (artículo 106.1). Dispone el título VI, por tanto, de dos capítulos: «De la docencia en el Sistema Nacional de Salud» (capítulo I) y «Del fomento de la investigación» (capítulo II).

La publicación de la LGS, como se aprecia en las páginas 15220 y 15221 del BOE de 29 de abril de 1986, contiene una errata que, a pesar de no haber sido corregida, resulta evidente. El referido epígrafe «Capítulo II. Del fomento de la investigación» aparece en dos ocasiones: la primera entre los artículos 104 y 105 y la segunda entre los artículos 105 y 106. Al aplicador de la ley puede suscitársele la duda, ante la ausencia de una corrección oficial expresa, al determinar cuál de los dos epígrafes sobra. La pauta interpretativa que ha de resolver este asunto pasa por elegir aquella opción que se ajuste a la adecuada aplicación sistemática, por su finalidad y contenido, del artículo 105. Se trata de valorar si este artículo debe considerarse integrante del capítulo I por abordar la regulación de la docencia en el Sistema Nacional de Salud o si, por el contrario, sobra la segunda referencia al capítulo II por iniciar este precepto el marco normativo del fomento de la investigación en el Sistema Nacional de Salud. En definitiva, tendrá que sopesarse si, por su temática, resulta el artículo 105 el idóneo para iniciar el capítulo II o si comienza efectivamente en el artículo 106. Este análisis, que en otras circunstancias resultaría irrelevante, dispone sin embargo en la actualidad de gran importancia, pues dependiendo de la solución alcanzada, se considerará en vigor o no el referido artículo 105 LGS, ya que afecta directamente al alcance de la disposición derogatoria única de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación Biomédica (LIB).

La LIB se marca como objetivo la ordenación sistemática de la investigación biomédica, por lo que aborda su regulación con ánimo de exhaustividad. Afirma en su preámbulo, por consiguiente, que «Las diversas previsiones y regulaciones que esta ley establece ofrecen un conjunto normativo innovador, completo y en gran medida adaptable a las circunstancias y situaciones hacia las que discurrirá previsiblemente la investigación biomédica en los próximos años. Se trata de un instrumento normativo que al tiempo que cumple con su pretensión de garantizar los derechos y bienes jurídicos implicados en la investigación biomédica, constituye un soporte decisivo para el desarrollo de las políticas públicas y de las iniciativas privadas que deben impulsar una investigación biomédica avanzada y competitiva en nuestro entorno científico y en un marco jurídico claro que permita la eficiencia y la calidad en la investigación».

Revisa, así las cosas, el ordenamiento jurídico estatal y procede a derogar todas aquellas previsiones legales que se habían sucedido en el tiempo para acometer desde los años ochenta en distintos contextos, y con un resultado evidentemente fragmentario, la regulación de la investigación biomédica. Establece con tal fin la disposición derogatoria única de la LIB que «Queda derogada la Ley 42/1988, de 28 de diciembre, de donación y utilización de embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos, y cuantas disposiciones que, cualquiera que sea su rango, sean contrarias a lo establecido en esta Ley. Asimismo, quedan derogados los apartados 5 y 6 del artículo 45, y los artículos 46, 47 y 50 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud; el título VII y los capítulos II y III del título VI de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la disposición adicional segunda de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida; y los artículos 10 y 11 del Estatuto del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, aprobado por Real Decreto 176/2004, de 30 de enero». Puede apreciarse que todos los preceptos afectados por la derogación versaban sobre las materias que conforman el objeto de regulación de la LIB, esto es, la investigación biomédica en diversos campos y desde diferentes perspectivas temáticas e institucionales.

En coherencia con este planteamiento de la LIB, varios preceptos de la LGS aparecen en su disposición derogatoria única: el título VII, dedicado al Instituto de Salud «Carlos III», y los capítulos II y III del título VI. Nótese que, como se ha advertido antes, el título VI de la LGS nunca ha dispuesto de capítulo III, pues se estructuró desde su aprobación en dos capítulos. Lo que realmente pretende derogar la LIB del título VI de la LGS es, sin duda, la parte referente a la investigación biomédica, por contar ella con una nueva regulación. El legislador se encontró en esta labor de cribado de preceptos sobre la materia con dos «capítulos II» con igual rótulo, «Del fomento de la investigación», y decidió introducirlos en la disposición derogatoria única de la LIB como «capítulo II» y «capítulo III», considerando que la errata se hallaba en el número y no en la repetición del epígrafe. En otras palabras, la disposición derogatoria única de la LIB procede a derogar dos capítulos con el mismo epígrafe sin detectar la verdadera errata. Se está claramente ante un error, dado que de la interpretación sistemática de la LGS y de la LIB se desprende que el derogado no es otro que el capítulo II, pues el III no existe como tal, sino que deviene coincidente con él.

La única pauta interpretativa coherente para determinar qué artículos forman parte de cada uno de los capítulos pasa por el estudio de la materia regulada, que, en definitiva, conduce a valorar también si esta se contempla en la LIB y por ello razonablemente procede su derogación. El resultado de la aplicación de esta pauta lleva a concluir que el capítulo II, «Del fomento de la investigación», derogado por la LIB, iniciaba en el artículo 106 y finalizaba en el 110. Y es que el artículo 106 LGS comenzaba la regulación de esta materia, complementada en los artículos 107 a 110, estableciendo en sus dos apartados lo siguiente:

«1. Las actividades de investigación habrán de ser fomentadas en todo el sistema sanitario como elemento fundamental para el progreso del mismo.

2. La investigación en biomedicina y en ciencias de la salud habrá de desarrollarse principalmente en función de la política nacional de investigación y la política nacional de salud./ La investigación en ciencias de la salud ha de contribuir a la promoción de la salud de la población. Esta investigación deberá considerar especialmente la realidad socio-sanitaria, las causas y mecanismos que la determinen, los modos y medios de intervención preventiva y curativa y la evaluación rigurosa de la eficacia, efectividad y eficiencia de las intervenciones».

El artículo 105 LGS forma parte por su contenido del capítulo I, «De la docencia en el Sistema Nacional de Salud», enlazando lógica y temáticamente con el 104, al que complementa expresamente. Es el artículo 105 LGS el que crea y regula, en el marco de la planificación asistencial y docente de las Administraciones públicas y del régimen de conciertos entre las universidades y las instituciones sanitarias, la vinculación de determinadas plazas asistenciales de la institución sanitaria con plazas docentes de los cuerpos de profesores de universidad y con plazas de profesorado contratado. De hecho, después de la entrada en vigor de la LIB, el citado régimen de conciertos, incluso tras la firma de nuevos, ha mantenido el sistema de plazas docentes vinculadas, que exige la existencia de una ley definidora de las mismas al tratarse de plazas de cuerpos funcionariales [también posteriormente de categorías contractuales laborales, por obra de los cambios introducidos en el artículo 105 LGS por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, modificadora de la anterior, como se indica en la conclusión de este comentario] que integran las relaciones de puestos de trabajo y las plantillas de las universidades públicas. La LIB, además, no incluyó la derogación de otros preceptos que enlazan directamente con el artículo 105 LGS y la propia construcción legal del régimen de conciertos y plazas docentes universitarias vinculadas, como, por ejemplo, la disposición adicional novena de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que afirma que «Las plazas vinculadas a que se refiere el artículo 105 de la Ley General de Sanidad se proveerán por los sistemas establecidos en las normas específicas que resulten aplicables, sin perjuicio de que sus titulares queden incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley en lo relativo a su prestación de servicios en los centros sanitarios» (véanse asimismo el artículo 61 y la disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades).

Adviértase que continúa aplicándose con normalidad el Real Decreto 1558/1986, de 28 de junio, por el que se establecen las bases generales del régimen de conciertos entre las Universidades y las Instituciones sanitarias, que supone el desarrollo reglamentario esencial del artículo 105 LGS en materia de plazas docentes universitarias vinculadas, como expresamente lo asevera en su exposición de motivos, justificando el mismo en que la LGS «ha venido a establecer en su artículo 105 algunas singularidades en el régimen general de Profesorado, fijado por la Ley de Reforma Universitaria, con el fin de buscar una perfecta adecuación entre las estructuras docentes y las asistenciales. Así, se introduce la posibilidad de vincular plazas de una Institución sanitaria pública concertada con otras pertenecientes a los Cuerpos Docentes Universitarios, creando puestos de trabajo que reflejen fielmente dos inseparables actividades de los Profesores universitarios de las áreas de la salud, cuales son la docente y la asistencial». No se sostendría la aplicación incuestionada de esta norma de desarrollo reglamentario si el artículo de la ley habilitante estuviese derogado.

Tampoco consta la interposición de recurso alguno por la aplicación del artículo 105 LGS y de los preceptos concordantes del referido Real Decreto 1558/1986 después de la entrada en vigor de la LIB. Ya se ha recordado cómo se han suscrito conciertos que citan el artículo (verbigracia, el correspondiente al Servicio Murciano de Salud y la Universidad de Murcia, publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 3 de febrero de 2010) o mencionan sus normas de desarrollo, permitiendo la permanencia del sistema de vinculaciones asistenciales y la convocatoria de concursos, cuando ha procedido, para la cobertura de plazas o puestos vacantes, preexistentes o de nueva creación, en las universidades públicas.

Ha de concluirse, por lo expuesto y ante las dudas surgidas, que mantiene su vigencia el artículo 105 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuya redacción actual de su apartado 1 quedó fijada por la disposición final primera de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y de sus apartados 2 y 3 por la disposición final segunda de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.