



4/c

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA RIOJA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
Ree. nº: 267/2008

**ES COPIA**

19/5/09

Ilustrísimos señores:

Presidente:

Don Jesús Miguel Escanilla Pallas

Magistrados:

Don Luis Loma-Osorio Faurie

Doña Elena Crespo Arce

M.º TERESA ZUAZO CERECEDA  
LDA. EN DERECHO - PROCURADOR  
San Antón, 4, 1.º A  
Telf. 941 238 224 - Fax 941 237 803  
26002 LOGROÑO

Çcff £(

SENTENCIA Nº 149/2009

En la ciudad de Logroño a 11 de mayo de 2009.

Vistos los autos correspondientes al recurso contencioso-administrativo sustanciado en esta Sala y tramitado conforme a las reglas del procedimiento ordinario, sobre FUNCIÓN PÚBLICA, a instancia del SINDICATO MÉDICO LIBRE DE LA RIOJA, representado por la Procuradora Doña Teresa Zuazo Cereceda y con asistencia del Letrado Don Alberto Ibarra Cucalón, siendo demandada la CONSEJERÍA DE SALUD DEL GOBIERNO DE LA RIOJA, representado y defendido, a su vez, por el Sr. Letrado de Gobierno.

#### .-ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Mediante escrito presentado se interpuso ante esta Sala recurso contencioso-administrativo contra la Orden 6/2008, de 4 de julio, de la Consejería de Salud del Gobierno de la Rioja.

SEGUNDO. Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto



y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

TERCERO. Que asimismo se confirió traslado a la Administración demandada para contestación a la demanda, lo que se verificó, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, la parte terminó suplicando el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida.

CUARTO. Continuando el recurso por sus trámites, se señaló, para votación y fallo del asunto, el día 5 de mayo de 2009, en que se reunió, al efecto, la Sala.

QUINTO. En la sustanciación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

VISTOS.- Siendo Magistrado Ponente el limo. Señor Don JESÚS MIGUEL ESCANILLA PALLAS.

## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Es objeto de impugnación en el presente procedimiento la Orden 6/2008, de 4 de julio, de la Consejería de Salud del Gobierno de la Rioja de Agrupación de las zonas básicas de salud de Logroño a los efectos de prestación de la atención continuada.

La parte demandante solicita que se dicte sentencia anulando la Orden 6/08 de 4 de julio en cuanto pueda suponer obligación a los facultativos de prestar sus servicios en otro Equipo de Atención Primaria o Centro de Salud distinto al que pertenecen. Y la Administración demandada alega la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por falta de legitimación activa o falta de representación conforme al artículo 69 b) de la LJCA en relación al art. 45.2 de la misma Ley.

Ha de resolverse, por razones de carácter metodológico, la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo alegada por la Comunidad



Autónoma- falta de legitimación activa-, ya que de prosperar no se entraría a conocer el fondo del asunto.

El art. 19, 1,a) LJCA reconoce legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a " Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo " . Aun cuando la respuesta ha de venir dada por la casuística, considero necesario poner de manifiesto el concepto actual que de la legitimación resulta establecido tanto por la jurisprudencia del TS como por la del TC. Así, suele afirmarse que " la matriz de la legitimación radica en la utilidad que obtendría el actor si prosperase su pretensión, bien por recibir un beneficio, bien por dejar de sufrir un perjuicio efectivo, de carácter material o jurídico, derivado inmediatamente del acto o disposición recurridos, sin que sea suficiente un mero interés por la legalidad" (STS de 16-12-2002) . Y también " una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto " , debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real -no potencial o hipotético- (STC de 30-10-2000).

La sentencia del TS de 20 de febrero de 2007 establece " en cuanto a la legitimación activa, conviene asimismo hacer referencia a las ideas con las que ha sido desarrollado ese básico núcleo argumental. Son las siguientes:-1) La existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso. Y la amplitud con la que la jurisprudencia viene interpretando el artículo 28.1.a) de la Ley , por exigencias del artículo 24.1 CE, y la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, no llegan hasta el extremo de que no se condicione en todo caso la legitimación a la existencia de un interés real. Y para tener legitimación " no basta un simple interés por la legalidad y por muy amplio que fuera el sentido que quisiera darse al art. 19 de la Ley 29/98 reconociendo que existe interés legítimo y por tanto legitimación, solo se produciría cuando el éxito de la pretensión reporta al que la formula beneficio, utilidad, ganancia o provecho; o dicho en sentido negativo, le evitaría un perjuicio repercutiendo de manera efectiva en el ámbito de su actividad y en el conjunto de sus atribuciones." (STS 11/2/03)



La clave de si existe o no interés legítimo en el proceso de impugnación de una resolución debe situarse en el dato de si tal resolución puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del demandante, o eliminar una carga o gravamen en esa esfera. Es cierto que la legitimación tiene un carácter casuístico, lo que no permite una respuesta indiferenciada para todos los casos, y hace que en cada uno de ellos deba realizarse la búsqueda del concreto interés legítimo que pueda servir de soporte a la legitimación incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge.

La causa de legitimación alegada ha de desestimarse porque el Sindicato demandante tiene interés per se, y por otra parte ha acreditado el acuerdo para el ejercicio de la presente acción y así consta con la interposición del presente recurso acuerdo del representante del Sindicato Médico Libre de la Rioja para el inicio de las acciones legales contra la Orden impugnada y tal actuación es ajustada a sus estatutos (aportadas en fase probatoria).

SEGUNDO. Es necesario enumerar con carácter previo al análisis de los motivos de impugnación planteados por el recurrente los siguientes antecedentes para una mejor comprensión de las cuestiones debatidas:

1º La Áreas de Salud son según establece el art. 56 de la LGS " . *Las Áreas de salud son las estructuras fundamentales del sistema sanitario, responsabilizadas de la gestión unitaria de los centros y establecimientos del Servicio de salud de la Comunidad autónoma en su demarcación territorial y de las prestaciones sanitarias y programas sanitarios a desarrollar por ellos... Y Las Áreas de salud se delimitarán teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del Área. Aunque puedan variar la extensión territorial y el contingente de población comprendida en las mismas, deberán quedar delimitadas de manera que puedan cumplirse desde ellas los objetivos que en esta ley se señalan*" y el artículo 87 de la LGS dice " Los recursos humanos pertenecientes a los Servicios del Área se considerarán adscritos a dicha unidad de gestión, garantizando la formación y perfeccionamiento continuados del

personal sanitario adscrito al Área. El personal podrá ser cambiado de puesto por necesidades imperativas de la organización sanitaria, con respecto de todas las condiciones laborales y económicas dentro del Área de salud" .

2° El artículo 40 de la Ley de Salud de la Rioja establece " Área de Salud. *El Sistema Público de Salud de La Rioja se organiza en demarcaciones territoriales denominadas Áreas de Salud como estructuras fundamentales responsabilizadas de la gestión unitaria de los centros, servicios y establecimientos del Sistema Público de Salud de La Rioja en su demarcación territorial y de las prestaciones sanitarias y programas sanitarios a desarrollar por ellos. Las Áreas de Salud se delimitarán teniendo en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, ambientales, y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del Área "* y el artículo 41 define " Zona Básica de Salud 1. *Para conseguir la máxima eficacia en la organización y funcionamiento del Sistema Público de Salud de La Rioja, las Áreas de Salud, sin perjuicio de la posible existencia de otras demarcaciones territoriales, se dividirán en Zonas Básicas de Salud.*2. *La Zona Básica de Salud es el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de salud, de acceso directo de la población, que debe contar con la capacidad de proporcionar una asistencia continuada, integral, permanente y accesible.* 3. *Las Zonas Básicas de Salud serán delimitadas por la Consejería competente en materia de salud atendiendo a las distancias máximas de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios y el tiempo normal a invertir en su recorrido con medios ordinarios, el grado de concentración o dispersión de la población y las características epidemiológicas de la zona y las instalaciones y recursos sanitarios dispuestos en la misma'*

3° El Decreto 121/07 de 5 de octubre creó el Área Única de Salud de la Rioja

4° La Orden 6/2008 de 4 de julio de agrupación de las zonas básicas de salud de Logroño a los efectos de prestación de la atención continuada establece en su artículo 1 - " *Quedan agrupadas para la prestación sanitaria de la atención continuada las siguientes Zonas Básicas de salud:*

*Rodríguez Paterna.(Código 13), Joaquín Elizalde.(Código 14).Espartero( Código 15),  
Labradores(Código 16),Gonzalo de BerceofCódigo 17).Siete infantes(Código 18) y  
Cascajos(Código19)." y en su artículo 2 -" La prestación de la atención continuada  
por los profesionales destinados en la agrupación mencionada se realizará en los  
Centros de Salud y otras dependencias sanitarias que determine la Presidencia del  
Servicio Riojano de Salud, de manera coordinada con los demás dispositivos de  
urgencias.*

*En este sentido, la prestación de la atención continuada en el ámbito de la  
" agrupación " será retribuida de acuerdo con la normativa y Acuerdo vigentes en la  
materia. " .*

TERCERO. La parte demandante argumenta que la Orden impugnada se apoya en el Decreto Autonómico 121/07 que crea el Área Única de salud de la Rioja y en la Orden 2/2005 de 22 de abril que regula las Zonas Básicas de Salud y de la lectura de tales normas no se desprende que los facultativos puedan ser obligados a *f/* realizar labores asistenciales en los Centros en los que se encuentran destinados, y concluye que no se puede exigir a un facultativo que desarrolle sus labores fuera del Centro de Salud al que pertenece, y apoya también su tesis en una sentencia dictada por la Sala de lo Social del TSJ de la Rioja de fecha 30 de abril.

Es necesario señalar que el Tribunal Supremo en esta materia viene manteniendo que la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas, atribuye a éstas la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución, sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato; potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio, no confundible con la arbitrariedad, siempre prohibida. Hay que reconocer que de acuerdo con la doctrina constitucional, en el campo de la relación funcional el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la Ley ha de respetar, si bien una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto; el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y, por ello,



modificable por uno u otro instrumento normativo, de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando, doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional (S 99/1987 de 11 Junio ) y por el Tribunal Supremo (S 2 Noviembre 1992 ). Pero también, reiterada jurisprudencia en materia de derechos funcionariales viene manteniendo que, frente al poder organizatorio otorgado por Ley a la Administración, no pueden esgrimirse con éxito más que los derechos que por consolidación hayan desembocado en la condición de adquiridos, concretados en los de orden económico y los relativos al contenido de la función a desarrollar (TS SS 29 May 1986, 23 Ene 1990, 18 Ene y 18 Oct 21 Nov 1994 y 13 Dic 1995).

El art. 87 de la LGS, por su parte indica que " *Los recursos humanos pertenecientes a los Servicios del Área se considerarán adscritos a dicha unidad de gestión, garantizando la formación y perfeccionamiento continuados del personal sanitario adscrito al Área, El personal podrá ser cambiado de puesto por necesidades imperativas de la organización sanitaria, con respecto de todas las condiciones laborales y económicas dentro del Área de salud.*" .Y está en conexión con el Artículo 36 del Estatuto Marco del Personal Estatutario que establece. " *Movilidad por razón del servicio. El personal estatutario, previa resolución motivada y con las garantías que en cada caso se dispongan, podrá ser destinado a centros o unidades ubicadas fuera del ámbito previsto en su nombramiento de conformidad con lo que establezcan las normas o los planes de ordenación de recursos humanos de su servicio de salud, negociadas en las mesas correspondientes.*"

La aplicación de los criterios jurídicos anteriormente expuestos determina que de la propia Ley (art. 36 del Estatuto Marco del Personal Estatutario) se infiere la no existencia de un derecho a la inamovilidad funcional, geográfica y orgánica; otra cosa es que en cada caso surjan procedimientos y garantías diversas, pero en modo alguno puede pensarse en utilizar este derecho para neutralizar las facultades organizativas que los Servicios Públicos puedan tener al respecto. Se trata más bien de impedir actuaciones extremas y de llevar a la norma una consecuencia del



respeto que merece la persona incorporada para desarrollar una actividad precisa para el funcionamiento de los referidos Servicios.

La Orden 6/2008, de 4 de julio, de la Consejería de Salud del Gobierno de la Rioja de Agrupación de las zonas básicas de salud de Logroño a los efectos de prestación de la atención continuada, según consta en el expediente administrativo, ha sido conocida por los Sindicatos en la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud, y en dicho expediente consta la memoria justificativa de la misma (Doc. Nº 3 del expediente).

En consecuencia conforme a lo expuesto anteriormente la Agrupación de las zonas básicas de salud de Logroño a los efectos de prestación de la atención continuada es ajustada al ordenamiento jurídico, porque no existe el derecho invocado por el Sindicato demandante a permanecer en su puesto del Centro de Salud, porque el personal adscrito a ta Agrupación de las Zona Básica de Salud de Logroño podrá ser cambiado de puesto, no de plaza que es la que titulariza en propiedad el personal estatutario, por necesidades imperativas, plenamente justificadas en la memoria justificativa, dentro de la Agrupación constituida. Por otra parte el Sindicato demandante invoca, a favor de su tesis, la sentencia de fecha 30 de abril de la Sala de lo Social del TSJ de la Rioja, sin embargo los fundamento de la misma no son aplicables al caso enjuiciado porque la normativa citada en dicha sentencia no es aplicable a la Orden 6/2008, de 4 de julio, de la Consejería de Salud del Gobierno de la Rioja. Por todo lo anteriormente expuesto procede la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

CUARTO. No se aprecia ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, por lo que no procede efectuar pronunciamiento condenatorio sobre las costas causadas.

VISTOS los preceptos legales citados y'demás generales de pertinente aplicación





## FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto, sin expresa imposición de costas

Así por esta nuestra Sentencia - de la que se llevará literal testimonio a los autos- y definitivamente juzgado, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado-Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario de la misma, certifico.