



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de noviembre de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se planifican y ordenan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de octubre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se planifican y ordenan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de octubre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 787/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.



### **Primero.- El proyecto de decreto.**

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres artículos, una disposición adicional, una disposición final y un anexo comprensivo de las directrices y actuaciones proyectadas.

Los artículos versan sobre los siguientes aspectos:

- Artículo 1: objeto del decreto.

- Artículo 2: reestructuración directa, cuyos apartados se ocupan de la creación, modificación y supresión de demarcaciones asistenciales, la adaptación de la relación de puestos de trabajo, las adscripciones provisionales del personal funcionario de carrera afectado y el concurso de traslados.

- Artículo 3: reestructuración con ocasión de una vacante, cuyos apartados se refieren a la creación, modificación y supresión de demarcaciones asistenciales; a la modificación de la relación de puestos de trabajo y a la generación de otras vacantes con carácter previo a que se quede vacante el puesto de trabajo identificado en el anexo.

La disposición adicional contempla, con carácter excepcional y como medida transitoria, atribuciones temporales de funciones en la reestructuración directa.

La disposición final prevé la entrada en vigor del decreto a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borrador de decreto, carente de fecha, por el que se regula la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

- Informe de oportunidad y económico, de 18 de diciembre de 2012, relativo al proyecto de decreto.



- Certificado expedido por la Secretaria de la Mesa General de Negociación de Personal Funcionario, con fecha 13 de diciembre de 2012, en el que se hace constar que "En la sesión de la reunión extraordinaria de la Mesa General de Negociación, celebrada el día 13 de diciembre de 2012, ha sido objeto de negociación el punto referente a: "La reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León".

- Certificado expedido el 13 de agosto de 2013 por la Secretaria de la Mesa Sectorial del Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, en el que se hace constar que "En las sesiones de la Mesa Sectorial del Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas celebradas los días 15 de junio y 13 de agosto de 2012, se ha informado y debatido el punto referente a: borrador del plan de ordenación de recursos humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León"; y que "En las sesiones celebradas los días 5 y 26 de octubre de 2012 se ha informado y debatido el punto referente a: negociación de la de (sic) reestructuración de atención primaria".

- Certificado del Secretario del Consejo General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de 13 de septiembre de 2013, en el que se hace constar que en el orden del día de la sesión de dicho órgano celebrada el 19 de octubre de 2012 se incluyeron los siguientes asuntos: el "borrador del decreto por el que se regula la reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León" y el "Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León"; y que el Consejo General apoyó mayoritariamente ambos asuntos.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 30 de enero de 2013, en el que, desde el punto de visto de la incidencia sobre el gasto público, se informa favorablemente el proyecto de decreto.

- Informe de la Viceconsejera de Función Pública y Modernización, de 18 de febrero de 2013, desfavorable al proyecto, "en tanto en cuanto (...) no se acomode a lo dispuesto en las normas de función pública".

- Remisión, el 4 de abril de 2013, del proyecto de decreto a las restantes Consejerías para que puedan formular observaciones. Consta en el expediente, junto al escrito de remisión, un proyecto de decreto sin fechar.



- Observaciones realizadas por las Consejerías de Hacienda y de Familia e Igualdad de Oportunidades (Dirección General de la Mujer). Obran asimismo escritos de las Secretarías Generales de las Consejerías de Economía y Empleo, de Fomento y Medio Ambiente, de Agricultura y Ganadería, de Educación y de Cultura y Turismo en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 31 de julio de 2013. Se adjunta el proyecto de decreto informado, de 16 de julio de 2013.

- Proyecto de decreto de 14 de agosto de 2013.

- Certificado de la Secretaria del Consejo de la Función Pública, de 27 de septiembre de 2013, en el que se hace constar que el "proyecto de decreto por el que se planifican y ordenan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León" se informó favorablemente por el Pleno de dicho órgano en la reunión celebrada ese mismo día.

- Proyecto de decreto por el que se planifican y ordenan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, fechado el 4 de octubre de 2013, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria del proyecto, firmado el 4 de octubre de 2013 por la Directora General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud, comprensiva de los siguientes apartados: presentación, necesidad y oportunidad del proyecto, rango de la norma, tramitación del proyecto (en el que se analizan las alegaciones y observaciones formuladas), memoria económica (en la que se indica que no supone incremento de coste y carece de impacto presupuestario), evaluación de impacto de género (donde se considera que el impacto es neutro) y estructura y contenido del proyecto.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Sanidad de 18 de octubre de 2013, en el que expone los trámites, informes y consultas realizados.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

El proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo Consultivo tiene por objeto la planificación y ordenación de las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La solicitud de consulta, efectuada por el Consejero de Sanidad, se realiza, según se señala en el escrito de remisión, "a los efectos previstos en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de (...) Castilla y León". Conforme a este artículo es obligatoria la consulta al Consejo en el supuesto de "proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". Por tanto, con base en este artículo, se ha recabado el parecer del Consejo, al considerarlo preceptivo en este asunto.

No obstante, para determinar la necesidad de tal dictamen, no puede prescindirse del análisis de la naturaleza de la disposición que pretende aprobarse y del estudio del procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

La aprobación de la planificación y ordenación de actuaciones para la reestructuración de la atención primaria recogidas en el texto y en el anexo al proyecto de decreto es, sin duda, una aplicación de la competencia que la Junta de Castilla y León ostenta para establecer las directrices conforme a las cuales ejercerán sus competencias en materia de función pública los distintos órganos de la Administración, con arreglo a criterios que permitan una gestión de personal coordinada y eficaz (artículos 6.2.c) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de Función Pública de Castilla y León).

El objetivo de esta planificación, que parte del hecho de que coexisten demarcaciones asistenciales de bajo contenido asistencial con otras de mayor carga asistencial, es "la redistribución de las cargas asistenciales entre los profesionales de los equipos de atención primaria que conforman las diferentes zonas básicas de salud afectadas". Ahora bien, esta planificación tiene también un evidente carácter normativo, no meramente programático, pues muchas de sus determinaciones son vinculantes.



Sin perjuicio de lo anterior, admitida la conjunción en el texto examinado de aspectos normativos y programáticos, es preciso determinar la preceptividad o no del dictamen de este Consejo Consultivo, con base en lo preceptuado en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril.

El análisis ha de partir necesariamente de la línea interpretativa marcada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en relación con la exigencia de dictamen y su eficacia como vicio de nulidad radical, ha declarado que no es necesaria la consulta del máximo órgano consultivo de aquellas disposiciones reglamentarias que no tengan carácter ejecutivo de una ley y carezcan de carácter innovador del ordenamiento jurídico. En particular, la Sentencia de 30 de noviembre de 1996 exime del preceptivo dictamen a un decreto que contiene normas de mera organización administrativa de las áreas de salud, distritos de atención primaria y áreas hospitalarias, sin establecer innovación normativa alguna.

También cabe citar la Sentencia de 19 de septiembre de 1997 que, aun moviéndose en un ámbito específico, referido a un Plan de Transformación sobre zonas regables, puede aplicarse a este asunto por la analogía de los motivos expuestos para fundamentar el carácter no preceptivo del dictamen. La referida Sentencia, refiriéndose al citado Plan, dice así:

“Incluye un cierto contenido de carácter normativo, sin que para ello sea obstáculo que su vigencia sea definida en el tiempo, pues aquél no es incompatible con una duración temporalmente limitada. Pero también es cierto que, por el referido contenido, no tiene una naturaleza unitaria y que ni tan siquiera resulta predominante el mencionado carácter normativo, sino que destaca su significado de programación de actuaciones a realizar, que se agota con su cumplimiento, como una segunda fase del referido procedimiento complejo o plural que tiende a la ordenación de la propiedad y `puesta de riego´ de la correspondiente zona.

»Para la elaboración y aprobación de dicho Plan General de Transformación, que por lo señalado no adquiere la condición de Reglamento ejecutivo de la LRDA, es la propia norma legal la que establece un singular procedimiento que se traduce en las siguientes exigencias sustancialmente cumplidas en el expediente”.



La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 expone con rotundidad que "(...) la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al disponer que `la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones´, excluye –como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado– de la obligatoriedad del mencionado dictamen a los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento `ejecutivo´.

»Categoría que, ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las Leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley, o leyes, es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece.

»En este sentido, tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

En relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se señala, que “no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley (...)”.



Lo mismo cabe predicar del proyecto de decreto sometido a dictamen, ya que, en cuanto instrumento de planificación, se aprecia en él ese carácter programático, ya que tiene por finalidad la planificación y ordenación de actuaciones para la reestructuración de la atención primaria en lo relativo a las demarcaciones asistenciales y a los puestos de trabajo de determinado personal funcionario adscrito a los equipos de atención primaria.

Mediante la aprobación de esta planificación, la Junta de Castilla y León no está desarrollando o completando la Ley 7/2005, de 24 de mayo, sino que se limita a ejercitar una específica atribución de competencia.

Los reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley, puesto que cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad, pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, hueco de auténtica entidad sustancial. En este mismo sentido se pronunció, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 1 de junio de 1999.

Cualesquiera reglamentos, salvo los independientes o de necesidad, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención de este Consejo.

El decreto aprobatorio de la planificación y ordenación de actuaciones examinado no puede considerarse un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley en el sentido de desarrollarla o completarla (tal cualidad conllevaría la preceptividad del dictamen), porque éste aparece subordinado a la primera pero, a la vez, colabora con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una regulación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario.

En suma, todo reglamento, salvo los llamados independientes y los de necesidad, en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Ahora bien, para considerar que estamos en presencia





de un reglamento ejecutivo, es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley e innove el ordenamiento jurídico.

Desde luego que ha de reputarse inviable una ordenación de los recursos humanos mediante una sola regulación legal, por definición principal y en ocasiones abstracta, lo que hace necesaria la regulación reglamentaria en gran medida, y aunque con menor intensidad, la planificación que concrete y aborde los objetivos, medidas y actuaciones a desarrollar y por un periodo de tiempo determinado, como cauces necesarios para permitir la efectividad de la norma con rango legal.

La planificación que pretende aprobarse responde a una serie de fines predeterminados en la Ley 7/2005, de 24 de mayo. Es decir, no ejecuta reglamentariamente la ley, sino que sirve de vehículo para la plasmación de algunos objetivos que se pretenden conseguir en materia de personal y de las medidas previstas para su logro. No hay un complemento regulador o un desarrollo de la ley, sino una pura y simple aplicación de ésta a la materia objeto de planificación. Por supuesto, se subordina a la ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los huecos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas con encomienda a la Administración de la tarea de concretarlas.

Su condición de decreto aprobatorio de una planificación y ordenación de actuaciones de reestructuración de demarcaciones asistenciales y de puestos de trabajo de determinado personal funcionario no debe llevar a confusión o distorsión interpretativa sobre su relación con la Ley 7/2005, de 24 de mayo, que, por lo que se ha argumentado, no es de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de si un reglamento o disposición es ejecutivo o no; ni innova el ordenamiento jurídico.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, este Consejo Consultivo considera que el proyecto de decreto remitido, al tener la consideración de instrumento de planificación, no puede ser calificado de reglamento o disposición de carácter que se dicta en ejecución de una ley, y no es, por ello, preceptivo el dictamen solicitado.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de decreto por el que se planifican y ordenan las actuaciones necesarias para llevar a cabo la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.