



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 3 de agosto de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio 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 28 de junio de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 29 de junio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 696/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.



Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León consta de una exposición de motivos, noventa y siete artículos distribuidos en dieciséis capítulos, ocho disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y cinco finales.

La exposición de motivos refleja sucintamente la andadura que ha tenido el Sistema Nacional de Salud y el propio Sistema de Salud de Castilla y León. En lo que se refiere al personal estatutario, menciona su regulación a través de las normas básicas del Estatuto Marco de personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre (en adelante, Ley 55/2003, de 16 de diciembre). Es precisamente esta norma la que justifica su necesidad de desarrollo a través de la aprobación de la ahora pretendida, que se halla amparada, a su vez, por la necesidad de dar el rango normativo adecuado a los aspectos que se abordaron en el Acuerdo Marco sobre Ordenación de los recursos humanos de la Gerencia Regional de Salud para la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria en Castilla y León, de 29 de mayo de 2002.

El capítulo I de la norma recoge los preceptos destinados a definir su objeto y ámbito de aplicación, así como los principios y criterios de ordenación.

El capítulo II determina los órganos superiores en materia de personal estatutario.

El capítulo III aborda la enumeración de los derechos y deberes del personal estatutario.

El capítulo IV fija los mecanismos de ordenación y planificación de recursos humanos del Servicio de Salud de Castilla y León.

El capítulo V regula los criterios para la clasificación de personal estatutario y la figura del personal temporal.

El capítulo VI se refiere a la selección de personal y a la provisión de plazas y puestos de trabajo.



El capítulo VII regula los requisitos y condiciones para la adquisición de la condición de personal estatutario, así como los supuestos de su pérdida.

El capítulo VIII fija el sistema retributivo del personal estatutario.

El capítulo IX, bajo la rúbrica "Tiempo de trabajo", se refiere sucintamente a las diferentes clases de jornada –ordinaria, complementaria, especial y a tiempo parcial–, así como a los supuestos de reducción de jornada y a los regímenes de vacaciones y permisos.

El capítulo X se refiere a las situaciones administrativas.

El capítulo XI recoge bajo el título "Acción Social" dos preceptos, el primero de ellos destinado a las prestaciones y el segundo a los anticipos reintegrables.

El capítulo XII se divide en dos secciones, formación del personal estatutario y carrera profesional, para regular el desarrollo profesional.

El capítulo XIII se dedica a la salud laboral.

El capítulo XIV establece previsiones en relación con la negociación colectiva.

El capítulo XV aborda la regulación del régimen disciplinario.

El capítulo XVI prevé una serie de normas específicas en lo relativo al régimen de incompatibilidades del personal estatutario, sin perjuicio de la remisión general al régimen establecido con carácter general para los funcionarios públicos.

La disposición adicional primera trata de la aplicación de la norma proyectada a los servicios administrativos (estructuras administrativas y de gestión).

La disposición adicional segunda recoge los criterios de integración en el nuevo sistema de clasificación de personal.



La disposición adicional tercera establece el régimen aplicable al personal estatutario nombrado para el desempeño de puestos comprendidos en el artículo 2, apartados 1, 2 y 3.a) de la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La disposición adicional cuarta se refiere a los convenios de colaboración.

La disposición adicional quinta aborda la regulación de las integraciones de personal.

La disposición adicional sexta establece cuál será el régimen retributivo del personal funcionario sanitario que presta sus servicios en Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La disposición adicional séptima se refiere a la constitución de una Comisión de estudio e interpretación de las funciones de las categorías profesionales del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

La disposición adicional octava se refiere a la regulación de la jornada y horario en Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La disposición transitoria primera se titula y destina a la "equiparación a los grupos de clasificación de los funcionarios públicos".

La disposición transitoria segunda se refiere a los "trienios perfeccionados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, de la Jefatura de Estado, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud".

Las disposiciones transitorias tercera y cuarta aluden, respectivamente, al personal de cupo y zona, y al personal eventual.

La disposición derogatoria única contiene la cláusula general de salvaguardia.



La disposición final primera prevé la elaboración de los Planes de Ordenación de Recursos Humanos; la segunda se refiere a la regulación del procedimiento para la elaboración de las plantillas orgánicas y del procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación; la tercera, a la regulación del procedimiento para la creación, modificación o supresión de categorías y, en su caso, grupos profesionales de personal estatutario; la cuarta, a la habilitación para el desarrollo reglamentario de la ley; y, finalmente, la quinta establece la entrada en vigor de la norma.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de una relación de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Memoria elaborada en la fase inicial de la tramitación del anteproyecto, con referencia a los documentos e informes exigidos en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- Marco normativo.

- Necesidad y oportunidad de la futura norma.

- Audiencias y consultas.- Prevé la necesidad de que el anteproyecto sea objeto de una serie de consultas a entidades, organismos e instituciones, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.3.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. No obstante no figura el resultado de estos trámites, debido, lógicamente, al momento inicial de elaboración de la Memoria.

- Memoria económica, que dispone expresamente que “no cabe prever un incremento de gasto significativo (...) si cabe prever incrementos presupuestarios en el desarrollo de a regulación (...)”.

- Estructura y contenido del borrador de anteproyecto, tal y como figuraban en la fase inicial de tramitación, que no se corresponden con los del anteproyecto final remitido a este Consejo Consultivo para dictamen.



2.- Acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos por el que se autoriza el borrador del anteproyecto de ley del Estatuto Jurídico del personal estatutario de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

3.- Certificado de la Mesa General de Negociación de 31 de enero de 2006.

4.- Borrador sometido a consulta de diversas entidades, sindicatos y organismos, así como a las distintas Consejerías, algunas de las cuales han formulado observaciones, que han sido valoradas oportunamente.

5.- Informe de la Dirección General de la Función Pública, de 19 de mayo de 2006, y posterior estudio y valoración, por la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud, de las consideraciones hechas en aquél.

6.- Borrador presentado en la Mesa General de Negociación el día 23 de mayo de 2006.

7.- Informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, emitido el 6 de junio de 2006, y posteriores consideraciones sobre el informe efectuadas por la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud.

8.- Informe favorable del Consejo de la Función Pública sobre el anteproyecto, de 16 de junio de 2006.

9.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 22 de junio de 2006, así como el posterior estudio y valoración de sus alegaciones por parte de la anteriormente mencionada Dirección General de Recursos Humanos.

10.- Texto del anteproyecto sometido a dictamen.

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

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía califica al Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de Castilla y León, y encomienda al legislador la regulación de su composición y competencias.

Con ese fin las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, cuyo artículo 4.1.c) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Es preciso destacar, por un lado, que la Memoria obrante en la documentación remitida debería haberse elaborado en una fase posterior de tramitación, con el fin de que recogiera la mayor parte de los trámites y actuaciones que justifican la pretendida aprobación de la norma.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que las previsiones que la norma proyectada contiene deberían haber motivado que el estudio económico recogido en la citada Memoria –que se limita a manifestar que la regulación no



comporta costes económicos directos– se contemplase con mayor detalle y concreción. Tal y como recoge la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios en su informe, “si bien la mera formulación de conceptos no conlleva un gasto directo, la creación de los mismos sí infiere que se les dote de contenido con consecuencias económicas en la mayoría de los casos (...)”. Por otro lado dispone el citado informe que “toda modificación del sistema retributivo actual, aunque se creasen nuevos complementos o modalidades, debe hacerse mediante la integración y redistribución de las cuantías actualmente percibidas por cada profesional, pero respetando en todo caso los volúmenes de gasto existentes”.

No obstante lo expuesto, se puede afirmar que el procedimiento, en términos generales, ha sido tramitado correctamente y que obran reflejados documentalmente los elementos exigibles en una correcta instrucción del anteproyecto, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Marco jurídico y título competencial.

Acorde con la distribución competencial que la Constitución realiza entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Estatuto de Autonomía atribuye a esta Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución en materia de “Sanidad e higiene. Promoción, prevención y restauración de la salud”, así como en “coordinación hospitalaria en general, incluida la de Seguridad Social” (artículo 34.1.1ª y 2ª).

La competencia de la Comunidad Autónoma para regular las cuestiones atinentes al sistema sanitario, una vez que fueron transferidas las funciones y servicios del Insalud a la Comunidad por el Real Decreto 1480/2001, de 27 de diciembre, se contempla fundamentalmente en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

El artículo 55 de la precitada ley atribuye a la Junta de Castilla y León, entre otras competencias, la de “desarrollar la normativa básica sanitaria, así como de la relativa al personal sanitario dictada en consonancia con lo establecido en los artículos 84 y 85 de la Ley General de Sanidad”.



Los profesionales sanitarios y demás colectivos de personal que prestan servicios en centros e instituciones sanitarias han tenido históricamente en España una regulación específica. Esa regulación propia se ha identificado con la expresión “personal estatutario”, que deriva directamente de los tres estatutos de personal –el estatuto de personal médico, el estatuto de personal sanitario no facultativo y el estatuto de personal no sanitario– de tales centros e instituciones.

La conveniencia de que existiese una normativa postconstitucional y común para este personal supuso la aprobación del Estatuto Marco de personal estatutario de los servicios de salud mediante la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuyo artículo 3 habilita expresamente a las Comunidades Autónomas a desarrollar la normativa básica que se contiene en aquél, a través de la aprobación de los estatutos y demás normas aplicables al personal estatutario de cada servicio de salud. Es esta habilitación la que ampara, por tanto, la legitimidad y suficiencia de las competencias de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia acometida en el anteproyecto.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, contiene, en todo caso, las bases reguladoras de la “relación funcional especial” del personal estatutario, bases que deberán ser objeto de desarrollo por las Comunidades Autónomas, en uso de sus competencias en materia sanitaria y de personal, de acuerdo con la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas: el Estado, como es sabido, tiene competencia exclusiva respecto de las bases y coordinación general de la sanidad (artículo 149.1.16ª de la Constitución), la legislación básica de Seguridad Social (artículo 149.1.17ª de la Constitución) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18ª de la Constitución), mientras que las Comunidades Autónomas ostentan competencia para aprobar las correspondientes normas de desarrollo.

El desarrollo de esa normativa básica por la Comunidad de Castilla y León habrá de seguir determinados criterios, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la propia Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Con carácter general, habrá de respetar las exigencias derivadas del derecho a la negociación colectiva reconocido al personal de las Administraciones Públicas (en los términos de la Ley 9/1987, de 12 de junio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del



personal al servicio de las Administraciones Públicas), habrá de tener en cuenta las características organizativas del Servicio de Salud de Castilla y León y de sus centros o instituciones sanitarias, y habrá de acomodarse, en su caso, a las peculiaridades propias del “ejercicio de las profesiones sanitarias”. Esta última indicación encierra sin duda alguna una remisión implícita a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias, en la que se definen y clasifican dichas profesiones, se establecen los principios generales y básicos relativos a su ejercicio, y se catalogan los principales derechos, deberes o responsabilidades de los correspondientes profesionales (entre otros, en el ámbito del sector público). Tal norma ha de verse, así pues, como regulación complementaria del profesional sanitario que presta sus servicios como personal estatutario en los Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud. También ha de tenerse en cuenta el contenido de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, sobre cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, no sólo porque actúa como marco legal para la organización sanitaria, sino también porque contiene previsiones de relevancia sobre los “profesionales” que presten servicios dentro de ese ámbito (artículos 34 y siguientes).

Con un carácter más preciso, dicha regulación de desarrollo habrá de ajustarse a los principios y criterios establecidos en el artículo 4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, constituye, por otro lado, la regulación “especializada” del personal estatutario, que, sin embargo, no puede dejar de formar parte del personal de la Administración Pública y, más concretamente, del personal de régimen funcionarial o asimilado. Por ello es lógico que la propia Ley 55/2003, de 16 de diciembre, disponga (artículo 2.2) que en lo no previsto por ella misma o en las fuentes complementarias serán de aplicación las disposiciones y principios generales que regulan la función pública en la Administración correspondiente.

Sobre estos principios y criterios básicos y orientadores se habrá de asentar la norma proyectada, hallándose justificada la necesidad de desarrollar las cuestiones relativas al personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León a través del texto que ahora se presenta y sobre el que es preciso realizar las siguientes consideraciones.



4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Antes de entrar a abordar aspectos concretos cuyo examen merece en el Consejo una detenida consideración, es preciso realizar algunas observaciones generales al conjunto del texto proyectado.

- En primer lugar, en relación con la técnica normativa –empleada en diversas ocasiones en el texto– consistente en reproducir la legislación básica, es preciso recordar lo mantenido por el Tribunal Constitucional en sentencias, entre otras, de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004, así como de 21 de diciembre de 2005. Así, viene a sostener que “la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas”, precisando que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Por lo tanto, y trasladando esta doctrina al texto ahora en proyecto, debemos afirmar que, en términos generales, se halla justificado el empleo de dicha técnica normativa: No obstante su empleo ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, y no amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última, como podría ocurrir en cierta medida en artículos tales como los números 12.1, 37 y 63, o en el capítulo XVI, referido a las “incompatibilidades”, en cuanto los cambios de redacción, alteraciones sucintas del contenido básico, o las cuestiones añadidas a éste, pueden suponer su modificación o alteración.

- En segundo lugar, existen cuestiones reguladas en el texto que en puridad deberían integrar el contenido propio de una norma de rango reglamentario, como ocurre con determinados aspectos atinentes a la provisión de personal (artículo 37.5) o a la salud laboral (artículo 88).



- En tercer término, y como consideración tendente a mejorar la sistemática y calidad del texto, así como dirigida a que la norma evite olvidos indeseados, es preciso hacer una referencia genérica a los aspectos que en la norma exigen ser negociados. Sirva de modelo el artículo 80.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que enumera de forma conjunta en dicho precepto las materias que habrán de ser objeto de negociación, en los términos previstos en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

A diferencia de dicha norma básica, el anteproyecto, en ocasiones, refiere expresamente la necesidad de que determinados aspectos han de ser sometidos a la Mesa sectorial del personal al servicio de las Instituciones sanitarias públicas (artículos 12.4 y 27.1, entre otros), y, sin embargo, en otras no se hace una referencia expresa a la necesidad de negociación previa de determinadas cuestiones (artículo 75, o las cuestiones reguladas en el capítulo XIII, referido a la salud laboral), sin perjuicio de que dicha negociación sea preceptiva.

Sería conveniente, por ello, que se siguiese el modelo de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, o bien que la norma proyectada remitiese a lo previsto en aquélla respecto de la necesaria negociación de las materias.

- Finalmente, y debido a que el texto remite en multitud de ocasiones a los conceptos de plazas y puestos, es preciso hacer una consideración de carácter general al instrumento donde aquellos se relacionan, que no es otro que la plantilla orgánica prevista en el artículo 13 del anteproyecto.

Dicha plantilla orgánica constituye la formalización de la estrecha vinculación existente entre la política de personal y la política presupuestaria, pues no pueden crearse plazas que no estén dotadas presupuestariamente.

Tal como se define en el artículo 13 del anteproyecto, en la plantilla orgánica van a quedar relacionados tanto las plazas como los puestos de trabajo, recogiendo la denominación y número de las primeras y la identificación de los segundos. Sin embargo, el conjunto de la norma proyectada se destina a regular en su articulado, por un lado, los sistemas de



selección, que culminan con la adjudicación de plazas al personal estatutario, y, por otro, el procedimiento de provisión de plazas a través del concurso de traslados, reservando únicamente el término “puestos de trabajo” a los que se proveen por el procedimiento de libre designación (artículo 38).

Lo anterior nos lleva a considerar que no se halla convenientemente regulado el establecimiento de puestos de trabajo en la plantilla (aparte de los de libre designación), y a concluir que si lo pretendido mediante la identificación de los puestos en la plantilla es ligar la plaza al desempeño efectivo de un puesto de trabajo, el texto presenta una importante laguna en lo relativo a aspectos tales como podrían ser, entre otros, la regulación de la adjudicación del puesto, el órgano competente para efectuarla o cómo se hace efectiva la movilidad de un puesto a otro.

Por lo expuesto, sería necesario que la norma se hiciera eco de las anteriores consideraciones en lo referente a la determinación en la propia plantilla orgánica de los puestos de trabajo, en el sentido de regular convenientemente y de forma completa esta figura, pues de lo contrario, como se ha considerado anteriormente, el término “puesto” quedaría reservado únicamente al que se provee por libre designación, lo que no tendría sentido en gran parte del articulado: artículos 40.7, 42.1, 43.1, 46.2 o 56.1, entre otros.

Exposición de motivos.

Con carácter general, tal y como expresa la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Sin perjuicio de que en la presente norma se cumplen dichos requisitos, es preciso realizar algunas observaciones.



Así, al inicio de la misma se hace referencia al concepto de Sistema Nacional de Salud. Dicho término aparece recogido en el artículo 44.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, razón por la cual se hace innecesaria su inclusión. No obstante, de mantenerse debería serlo en los mismos términos que en la ley citada.

En el punto I se mencionan de forma genérica los artículos 32 y 39 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Debería recogerse una referencia más precisa de los apartados a los que pretende referirse.

En el punto II, al hacer referencia al contenido de la norma reguladora del Estatuto del personal estatutario, ha de respetarse en todo caso lo establecido con carácter básico por la normativa estatal, así como las competencias exclusivas de aquél en la materia.

En el punto III, al referirse al capítulo IX sobre la regulación del tiempo de trabajo, se indica expresamente que “en el Servicio de Salud de Castilla y León, podrán contemplarse en el marco de las necesidades asistenciales, medidas dirigidas a mantener la exención del profesional en la realización de la Jornada Complementaria por razones de edad”. Si, tal y como se ha indicado anteriormente, las funciones de cualquier exposición de motivos son, entre otras, describir el contenido de la disposición normativa y, en su caso, resumirlo sucintamente, no se comprende la inclusión de la previsión transcrita anteriormente, en la medida en que no se hace referencia alguna sobre dicha cuestión en el cuerpo del texto del anteproyecto.

Artículo 2.- *Ámbito de aplicación.*

En el apartado 2 de este artículo debería añadirse a la locución “en lo no previsto en esta ley” la referencia a las normas recogidas en el artículo 3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, (el estatuto y resto de normas que se aprueben), y a los pactos o acuerdos (que se prevén en el propio anteproyecto), de manera que el precepto se acomode a lo previsto en el artículo 2.2 de la ley básica. Todo ello con el fin de crear un marco normativo integrador de toda la normativa aplicable al personal estatutario, dejando sólo a la normativa de función pública la regulación de lo no previsto en dicho marco.



Artículo 5.- Competencias de la Junta de Castilla y León.

Dentro de la competencia contenida en el apartado 2.f) debería añadirse el término “anualmente”, en consonancia con lo previsto en el artículo 6.2.l) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León (en adelante, Ley 7/2005, de 24 de mayo).

Artículo 6.- Competencias del Consejero competente en materia de Sanidad.

La letra b) del apartado 2 otorga al Consejero competente en materia de Sanidad la competencia para remover, con carácter discrecional, al personal que haya accedido a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación. Es preciso que este precepto se ciña al contenido del articulado, y de este modo contemple que la remoción con carácter discrecional sólo procede respecto del personal que haya accedido, por el citado procedimiento, a un puesto de trabajo de carácter directivo (artículo 38.8 del anteproyecto).

En la letra k) del apartado 2 se enuncia la competencia para “elevar a la Junta de Castilla y León la resolución de separación del servicio (...)”. Si lo pretendido es el establecimiento de un régimen similar al previsto en la normativa de función pública, en el que corresponde a la Junta de Castilla y León resolver los expedientes disciplinarios que impliquen separación definitiva del servicio (artículo 6.2.ñ de la Ley 7/2005, de 24 de mayo), será preciso acomodar los términos recogidos en el anteproyecto e indicar, por lo tanto, que la competencia del Consejero se concreta en elevar la resolución a la Junta para que ésta la apruebe, o, en términos más apropiados, elevar el expediente disciplinario que implique separación del personal estatutario para su resolución por la Junta de Castilla y León. En otro caso, la dicción literal del precepto carecería de sentido.

Artículo 11.- Planificación de Recursos Humanos.

La necesaria planificación de recursos humanos responde al principio general de eficiencia en la actuación de las Administraciones Públicas, enunciado en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



El artículo 12 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, dispone que “la planificación de los recursos humanos en los servicios de salud estará orientada a su adecuado dimensionamiento, distribución, estabilidad, desarrollo, formación y capacitación, en orden a mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios”. Determina este artículo los objetivos que toda planificación debe cubrir, que en cierta medida pueden limitar la actividad planificadora, pero que evitan a su vez posibles arbitrariedades.

Lo cierto es que el artículo 11 del anteproyecto viene a enunciar en sus apartados 1 y 2 los objetivos transcritos, si bien lo hace de una forma sustancialmente diferente, olvidando algunos de los aspectos que son enunciados en la norma básica. Ello lleva a este Consejo a recordar nuevamente que la norma proyectada debe adecuarse en su totalidad a la legislación básica, evitando de este modo el peligro que conlleva su posible alteración o modificación.

Asimismo, respecto a la negociación en la Mesa sectorial a la que se refiere en el apartado 4, además de adoptarse las medidas necesarias para la planificación eficiente de las necesidades de personal, debe hacerse referencia a las situaciones administrativas derivadas de la reasignación de efectivos, y a la programación periódica de las convocatorias de selección, promoción interna y movilidad; en los mismos términos que se recoge en el artículo 12.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Artículo 12.- *Planes de Ordenación de Recursos Humanos.*

Toda planificación de personal ha de concretarse en la elaboración de un plan que coadyuve a la mejora y racionalización de efectivos. Dicho plan debe ceñirse a determinados requisitos que fija el artículo 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de tal modo que debe contener unos objetivos a conseguir con su implantación tanto en materia de personal como de efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos.

Se establecen, sin embargo, en el anteproyecto dos aspectos que merecen por parte del Consejo alguna consideración puntual.



Por un lado, y aun a título de mera precisión terminológica, el apartado 1 de este artículo 12 del anteproyecto refiere que los planes están “basados en causas objetivas (...)”. Esta última frase no tiene sentido en relación con los planes en sí mismos considerados, puesto que las causas objetivas son las que necesariamente inspirarán el contenido o las medidas que se adopten en los planes, pero ello no significa que sean éstos los que se basen en causas objetivas.

Por otro lado, el apartado 3 enumera las medidas específicas que podrán establecer los planes. Es preciso tener presente que los Planes de Ordenación de Recursos Humanos han de tener como finalidad establecer objetivos en materia de personal, así como especificar los efectivos y la estructura de recursos humanos, tal como enuncia el apartado 1 de este artículo. Ello implica que son meramente programáticos, sin que puedan establecerse en ellos directamente medidas de ejecución. Las previsiones que se contengan en dichos planes precisan del posterior desarrollo. Por ello, las medidas específicas que se puedan establecer han de encontrar en todo caso su límite en dicho carácter programático.

En relación con lo anterior, es preciso advertir que el término “medidas específicas” se convierte en indeterminado en este artículo en cuanto no se concreta su alcance y significado, sin obviar, por otro lado, el hecho de que muchos de los aspectos que se enuncian en este apartado se encuentran regulados en el propio anteproyecto (sistemas de promoción interna y reasignación de efectivos, entre otros) y no se entiende bien a qué medidas específicas añadidas a dicha regulación se pretende referir el artículo.

Las anteriores consideraciones respecto del carácter de los Planes de Ordenación de Recursos Humanos se hacen extensibles a lo contenido con carácter específico en el artículo 63.4 del anteproyecto, referido a la jornada de trabajo a tiempo parcial.

Artículo 22.- *Personal estatutario interino.*

Se transcribe lo señalado con carácter básico en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, con algunas diferencias en cuanto a las causas de cese. Así, en su apartado 2, dentro de las causas de cese, además de las señaladas con



carácter básico en el artículo 9.2 *in fine* de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, se recogen la “desaparición de las razones de necesidad que motivaron la cobertura de la plaza, así como la “revocación del nombramiento durante el periodo de prueba, en los términos establecidos en esta ley”.

En primer lugar, respecto a la desaparición de las razones de necesidad que motivaron la cobertura de la plaza, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con el propio artículo el nombramiento de personal estatutario interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante en instituciones sanitarias dependientes del Servicio de Salud cuando sea necesario atender las correspondientes funciones, es decir, cuando existiendo una plaza vacante su cobertura se considere necesaria, y si desaparece dicha necesidad debiera pensarse que la plaza vacante precisa ser amortizada.

Debe quedar claro a qué se quiere hacer referencia con esa causa de cese, dado que a juicio de este Consejo Consultivo su aplicación en el caso concreto podría generar inseguridad jurídica, al no quedar determinada qué razones –motivadas– de necesidad pueden amparar el nombramiento y posterior cese, sin olvidar que una plaza vacante lleva inherente la necesidad de cubrirse.

En segundo lugar, en cuanto a la otra causa de cese, la revocación del nombramiento durante el período de prueba, ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 34.5 del anteproyecto y en el artículo 33.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Así, el artículo 33.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, dispone que “el personal estatutario temporal podrá estar sujeto a un período de prueba, durante el que será posible la resolución de la relación estatutaria a instancia de cualquiera de las partes”.

Por su parte, el artículo 34.5 del propio anteproyecto determina que el “personal estatutario temporal estará sujeto a un periodo de prueba (...) durante el cual será posible la resolución de la relación estatutaria a instancia de cualquiera de las partes (...)”.



Si se analizan los artículos citados se desprende que realmente no nos encontramos ante una causa de cese en puridad, sino ante una causa de resolución de la relación estatutaria que puede producirse a instancia de cualquiera de las partes. Por ello a juicio de este Consejo Consultivo no debería recogerse esta causa, del mismo modo que se hace al regular las causas de cese del personal estatutario eventual en el artículo siguiente (artículo 23.4), máxime si se tiene en cuenta que ya aparece regulada dicha causa de resolución en otro artículo del anteproyecto (artículo 34.5).

No obstante, de mantenerse, debería acomodar fielmente sus términos a los previstos en la norma básica (y en el anteproyecto), y no fijar como causa de cese la "revocación", sino la "resolución de la relación estatutaria a instancia de cualquiera de las partes". Debe recordarse nuevamente al respecto la observación de carácter general realizada en el cuerpo del presente dictamen en lo relativo a la reproducción de la legislación básica y el peligro que representa su posible alteración.

Artículo 23.- *Personal estatutario eventual.*

De mantenerse en el artículo anterior la referencia expresa a la "resolución de la relación estatutaria", habría que tener en cuenta que dicha posible resolución de la relación estatutaria durante el período de prueba puede concurrir en todos los supuestos en que el personal estatutario temporal se halle sujeto a un período de prueba. Si el anteproyecto recoge tres tipos de nombramientos de personal estatutario temporal: de interinidad, de carácter eventual o de sustitución (artículo 21.2), sería preciso que para los tres se previese esa causa de resolución; previsión que únicamente se da respecto del personal estatutario interino y sustituto, en los artículos 22.2.d) y 24.2.c) respectivamente, y ambos referidos incorrectamente a la "revocación". El artículo 23.4 del anteproyecto no recoge esta posible causa de resolución de la relación estatutaria del personal eventual.

Artículo 24.- *Personal estatutario sustituto.*

En el apartado 1 debe hacerse referencia a personal fijo o temporal, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 9.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, con carácter básico. Se considera que se trata de un olvido, y que



realmente no se pretende recoger la posibilidad de sustituir al sustituto; de lo contrario, se estaría infringiendo lo dispuesto en la normativa estatal con carácter básico.

En el apartado 2 aparecen reguladas las causas de cese, recogándose, además de la señaladas con carácter básico en el artículo 9.4 *in fine* de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, las de “revocación del nombramiento durante el periodo de prueba, en los términos establecidos en esta ley”, “cumplimiento del periodo por el que se hizo el nombramiento”, “finalización de la causa que determinó la sustitución” e “incorporación a la plaza de un nuevo titular como consecuencia de la resolución de cualquiera de los procedimientos establecidos para la provisión de plazas” (letras c, d, e y f del referido apartado).

Si se analizan dichas causas, se observa que se puede producir un solapamiento con las recogidas en las letras a) y b), reproducción de las contenidas en la legislación básica, con excepción de la contenida en la letra c), respecto a la cual nos remitimos a lo expuesto al analizar los artículos 22 y 23.

Así, por un lado, en cuanto al cumplimiento del período por el que se hizo el nombramiento (letra d), si por ejemplo era para vacaciones, una vez pasadas éstas lo normal es que el sustituido se reincorpore a su puesto, por lo que se daría la causa contenida en la letra b), ello con independencia de que, por ejemplo, con posterioridad, pudiera solicitar una excedencia por cuidado de hijos.

Asimismo, la “finalización de la causa que determinó la sustitución” (letra e) puede quedar igualmente solapada. Así, por ejemplo, en un supuesto en el que la causa del nombramiento sea la sustitución durante el período de vacaciones del sustituido, la causa del cese vendría determinada igualmente por su incorporación, independientemente de que en el mismo momento de dicha incorporación se ausente nuevamente con o sin derecho a reserva de plaza.

Del mismo modo, en cuanto a la incorporación a la plaza de un nuevo titular (letra f), ha de entenderse que para que ello se produzca, si partimos de la definición del personal sustituto, primero tiene que haber perdido su derecho a la reincorporación la persona sustituida, por lo que ya entraría en funcionamiento la causa de cese contenida en la letra a).



En atención a lo expuesto, este Consejo no alcanza a comprender lo pretendido con la inclusión de estas causas de cese previstas en las letras d), e) y f) de este artículo 24.2, por lo que considera que, al no incorporar realmente ninguna causa distinta de las contenidas en sus letras a) y b), deberían suprimirse. Su mantenimiento podría generar inseguridad jurídica a la hora de la aplicación de las mencionadas causas al caso concreto.

Artículo 25.- *Categorías profesionales.*

Parece que la ubicación de este artículo no es la más adecuada, en la medida en que el capítulo V en el que se encuadra se refiere a la clasificación del personal.

Artículo 26.- *Oferta de empleo público para personal estatutario.*

De acuerdo con lo que prevé el apartado 4 de este precepto, la concreción de las plazas ofertadas "se efectuará en el momento de su oferta a los aspirantes seleccionados".

No casa bien la previsión anterior con el artículo 30.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuando dispone, respecto de las convocatorias de selección, que éstas "deberán identificar las plazas convocadas, indicando, al menos, su número y características, y especificarán las condiciones y requisitos que deben reunir los aspirantes (...)".

Si los términos concreción e identificación en lo referente a las plazas vienen a significar lo mismo, ambos preceptos se contradicen en la medida en que no tiene sentido que, una vez identificadas las plazas y sus características en la convocatoria, se exija una posterior concreción en la oferta que se haga a los aspirantes. Si, por el contrario, se pretende estar sumando algún aspecto añadido a aquella identificación de las plazas, sería conveniente aclarar el sentido que se persigue en este artículo 26.4.

Por lo expuesto, ha de quedar totalmente claro que el contenido mínimo de las convocatorias ha de ser, en todo caso, el previsto en el artículo 30.4 aludido, sin que en ningún caso la concreción recogida en el apartado 4 del



presente artículo pueda referirse a dicho contenido mínimo, pues lo contrario podría determinar un incumplimiento de lo previsto con carácter básico.

Artículo 28.- *Convocatorias.*

El apartado 1 del precepto hace referencia a las convocatorias que ha de efectuar el Consejero competente en materia de Sanidad, que han de establecer “las bases, programas y contenido de las mismas”. Respecto de los conceptos “programas y contenido”, su mención en este apartado va a determinar que el apartado 2 suponga una reiteración, puesto que remite al contenido mínimo que contempla el artículo 30.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, respecto de las convocatorias, y éste, entre otros aspectos, se refiere al contenido de las pruebas de selección y a los programas aplicables. Ello determina la conveniencia de eliminar la referencia a ambos conceptos de este apartado del artículo 28, si con los términos “programas y contenido” se pretende aludir a los mismos que recoge el artículo 30.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Respecto del apartado 2, es preciso tener en cuenta que, a pesar de que la redacción del precepto parece derivar de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, tal como venimos afirmando la normativa básica se contiene en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Ésta establece en su artículo 30.3 que “las convocatorias y sus bases vinculan a la Administración, a los tribunales encargados de juzgar las pruebas y a quienes participen en las mismas”.

El criterio jurisprudencial uniforme sostiene que “las bases de la convocatoria de un concurso o pruebas selectivas constituyen la Ley a la que ha de sujetarse el procedimiento y resolución de los mismos, de tal manera que, una vez firmes y consentidas, vinculan por igual a los participantes y a la Administración, así como a los Tribunales y Comisiones encargados de la valoración de los méritos, no pudiéndose modificar sino de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley 30/1992” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2005). Sin perjuicio de que la vinculación a las bases de la convocatoria supone una sujeción a ésta, la redacción de este apartado 2 del artículo 28 del anteproyecto se acomodaría en mayor medida a los términos de la norma básica, si previese que tanto la convocatoria como las bases son vinculantes.



Por otro lado, y también en relación con este apartado 2, debe recogerse como contenido mínimo, además de los previstos, el plazo de duración del proceso selectivo, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo que venimos examinando.

Artículo 33.- *Promoción interna.*

La posibilidad de efectuar convocatorias específicas se halla prevista en el artículo 34.3 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, únicamente respecto de la promoción interna.

Sería conveniente, con el fin de no descender en la regulación de lo específico a lo general, que se recogiese la última frase del apartado 3 en un apartado distinto, de modo que la convocatoria conjunta que prevé, cuando concurren plazas de promoción interna con turno libre, no parezca vinculada únicamente a las convocatorias específicas a que se refiere la primera parte de este apartado.

De seguirse esta consideración, lógicamente los distintos apartados pasarían a tener el número correlativo superior, pasando a ser ocho.

Artículo 34.- *Selección de personal estatutario temporal.*

El apartado 3 de este artículo prevé que con carácter general la selección de esta clase de personal se llevará a cabo mediante la constitución de bolsas de empleo. La redacción deriva de lo dispuesto, para el régimen de función pública, en el artículo 43 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo. Pues bien, ésta añade que la constitución de dichas bolsas de empleo se efectúe con los aspirantes “que hubieran aprobado alguna de las fases o pruebas –de que consten los procesos selectivos– sin llegar a su superación y consiguiente nombramiento”.

Sin perjuicio de que resulte plenamente admisible que reglamentariamente se desarrollen los aspectos que sean precisos atinentes a este procedimiento de selección, cierto es que la previsión que se contiene en la normativa de función pública completa el marco sustancial o principal de lo que ha de formar parte del sistema de selección de personal mediante la



constitución de bolsas de empleo, como es la relativa al requisito de que el aspirante apruebe alguna fase o prueba.

Sería conveniente, por ello, incluir una referencia a dicho requisito.

Sección segunda.- *Provisión de plazas y puestos de trabajo.*

Con el fin de evitar equívocos y contradicciones con la normativa básica, sería preciso acomodar este título de la sección segunda al contenido de los artículos que la conforman, que se refieren a los procedimientos de provisión: concurso de traslados y libre designación, y no con carácter general a la provisión de plazas.

La anterior consideración deriva del hecho de que el artículo 29.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, establece expresamente que “la provisión de plazas de personal estatutario se realizará por los sistemas de selección de personal, de promoción interna y de movilidad, así como por reingreso al servicio activo (...)”, por lo que dentro de la locución “provisión de plazas” con la que se intitula esta sección segunda del anteproyecto contempla la referida norma básica más supuestos que los que se abordan en esta sección, referida exclusivamente, como se ha indicado, a los procedimientos de provisión.

Asimismo, respecto a la provisión, se observa que la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, se limita a establecer una serie de criterios generales de provisión en su artículo 29, que han de ser cumplidos por las Comunidades Autónomas. En el anteproyecto remitido se echa en falta al menos una remisión a dichos principios y a la obligación de su cumplimiento.

Artículo 36.- *Concurso de traslados.*

Ha de tomarse en consideración, en relación con este precepto, lo previsto en el artículo 37.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que al referirse a la movilidad voluntaria establece expresamente que dichos procedimientos “se efectuarán con carácter periódico, preferentemente cada dos años”, por la oportunidad que brinda de que la norma proyectada concrete en mayor medida, y en atención a sus objetivos, dicha periodicidad.



El apartado 3 *in fine* recoge como excepción a la obligación de permanecer como mínimo un plazo de dos años en la plaza obtenida mediante concurso, los supuestos de supresión de la plaza. A juicio de este Consejo Consultivo la inclusión de dicha excepción es innecesaria, puesto que si se suprime la plaza es imposible permanecer en ella durante período alguno.

Artículo 37.- *Formas de convocatoria y resolución del concurso de traslados.*

Respecto del apartado 2, en el que se señala que las plazas objeto de concurso deben ser las que se encuentren vacantes en una determinada fecha, este Consejo entiende que debería recogerse de forma expresa la necesidad de que dichas vacantes (y las resoluciones correspondientes) se actualicen de forma periódica, máxime si se tiene en cuenta que, tal y como recoge el apartado 1 del presente artículo, la convocatoria del concurso de traslados puede mantener su vigencia en el tiempo a través de resoluciones de adjudicación sucesiva y periódica.

Artículo 38.- *Libre designación.*

En primer lugar, en relación con este artículo, es preciso poner de relieve que tiene una estructura un tanto confusa, al no quedar claramente determinado cuándo se hace referencia a la provisión de puestos de trabajo de carácter directivo y cuándo a puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad. Así, por ejemplo, el apartado 6 recoge los supuestos de cese del personal nombrado, que parece ceñirse a los puestos de Jefe de Servicio o Jefe de Unidad, y, por su parte, el apartado 8 prevé la remoción del personal que acceda a un puesto de trabajo de carácter directivo. Sin embargo hay apartados, como los referidos a la convocatoria, contenidos en los correlativos 3 y 4, que parece que pueden ser aplicables a todos los puestos que contempla el precepto.

Respecto al apartado 4, se observa que se hace alusión al nivel del puesto, cuando en puridad ha de recordarse que el personal estatutario no goza de nivel en sentido estricto, a diferencia del personal funcionario. Inclusión que parece deberse a la aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, al personal estatutario.



Asimismo, el apartado 5 se refiere a la sujeción del personal nombrado –parece que para los puestos de Jefe de Servicio o de Jefe de Unidad– a evaluaciones cuatrienales. Respecto a dichas evaluaciones sólo se recoge que son cuatrienales, pero no en qué van a consistir, ni cuáles serán los requisitos objeto de desarrollo, en términos similares a los contenidos en la disposición adicional undécima de la ya derogada Ley 30/1999, de 5 octubre, por la que se regulaba la selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud.

En cuanto al procedimiento de provisión para puestos de trabajo de carácter directivo, es preciso realizar algunas consideraciones:

- En primer lugar, debería concretarse a quién se quiere hacer referencia cuando se emplea la locución “puestos de trabajo de carácter directivo”, si sólo al director gerente, directores de gestión, director médico, etc., o también a los subdirectores en los casos en los que exista esa figura. La disposición adicional décima de la hoy derogada Ley 30/1999, de 5 octubre, desarrollaba qué se debía entender por órganos de dirección.

- En segundo lugar, la letra a) del apartado 7, al establecer los requisitos que deben reunir los interesados en acceder a estos puestos, respecto al personal laboral fijo, exige que “siempre que su Convenio de aplicación así lo prevea”. Si tenemos en cuenta que todo el personal laboral de la Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León se rige por el Convenio para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta, publicado en el BocyL mediante Resolución de 20 de enero de 2003, no se alcanza a comprender el sentido de dicha exigencia.

- En tercer término, el apartado 8 del artículo indica que “el personal que acceda a un puesto de trabajo de carácter directivo por el procedimiento de libre designación podrá ser removido (...)”. Resulta innecesario añadir en este apartado el procedimiento de acceso a un puesto de esa naturaleza, en la medida en que el apartado 1 dispone expresamente que “se proveerán por el procedimiento de libre designación los puestos de trabajo de carácter directivo”. Ello aconseja la supresión de esa mención concreta al



procedimiento, lo que evitará indudablemente interpretaciones no queridas por la norma.

- En cuarto lugar, en cuanto a los efectos de la evaluación del desempeño de funciones prevista en el apartado 9, aparentemente no tiene sentido determinar que dicha evaluación puede tener como consecuencia la remoción o confirmación del interesado, cuando este personal puede ser removido discrecionalmente conforme al apartado 8 del mismo artículo.

- Finalmente, respecto a lo contenido en el apartado 10, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. Concretamente, en el artículo 11, respecto a la indemnización en los casos de extinción del contrato por voluntad del empresario, se prevé que el alto directivo tendrá derecho a la indemnización pactada en el contrato, y a falta de pacto, la determinada con carácter general en dicho artículo. Parece que la finalidad de lo dispuesto en el apartado 10 *in fine*, es que el alto directivo no tenga derecho a indemnización en los supuestos de extinción de su contrato por voluntad del empresario. No obstante, al señalar que "los contratos formalizados no podrán contemplar, por cese en el puesto, indemnización alguna", se llega a unos efectos distintos de los pretendidos. Por ello, sería necesario cambiar la redacción del citado apartado, estableciendo de forma clara la ausencia de derecho a indemnización, en los términos expuestos.

Artículo 39.- *Garantías derivadas del puesto de trabajo.*

En el apartado 3 debería añadirse que cuando la adscripción se realice en un Área de Salud diferente a aquella donde venía prestando servicios, por inexistencia de vacante, ello deberá hacerse mediante resolución debidamente motivada donde quede acreditada la inexistencia en aquella de puesto de trabajo vacante.

Artículo 40.- *Reasignación de efectivos con motivo de Planes de Ordenación de Recursos Humanos.*

El apartado 3 del precepto se refiere al derecho preferente a la obtención de destino en centro o institución de origen para el supuesto de reasignación de carácter forzoso "en el siguiente proceso de movilidad voluntaria, a través del



concurso". Dado que el anteproyecto, a diferencia de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre –artículo 37–, no ha optado por emplear el término de movilidad voluntaria en el resto del articulado, parece más adecuado con el tenor general de la norma que se empleen los términos de procesos o procedimientos de provisión y/o concurso de traslados, en lugar de aquél.

Por otro lado, respecto de este apartado 3, el derecho preferente a la obtención de destino en su centro o institución de origen lo mantendrá el personal estatutario, no sólo en el siguiente proceso de provisión, sino, lógicamente, en los sucesivos hasta que se haga efectivo. Se precisa la inclusión de esta aclaración en el apartado examinado, puesto que puede que el personal afectado no obtenga aquel destino en el "siguiente (...) concurso", lo que no significa perder ese derecho preferente en los sucesivos.

El apartado 6 recoge cuándo la reasignación va a tener carácter obligatorio, señalando dos supuestos:

- Cuando no exceda del ámbito del Área de Salud.
- Cuando no implique cambio de localidad aun en el supuesto de que suponga cambio de Área.

Tal y como aparece redactado, parece que el cambio del Área de Salud no puede implicar cambio de localidad, cuando ello no tiene por qué ser así, atendiendo al ámbito territorial que comprende el Área de Salud conforme a lo establecido con carácter básico en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Así, conforme dispone el artículo 56.2 de la ley citada, "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 de conformidad con lo establecido en el artículo 62.1 del mismo texto legal, "para conseguir la máxima operatividad y eficacia en el funcionamiento de los servicios a nivel primario, las Áreas de Salud se dividirán en zonas básicas de salud".



En nuestra Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud, y el Decreto 24/2003, de 6 de marzo, que regula la estructura orgánica de los servicios periféricos de la Gerencia Regional de Salud, existe un Área de Salud en cada provincia, salvo en Valladolid y León donde existen dos.

Por ello, se considera adecuado que se modifique la redacción contenida en el precepto de modo que desaparezca esa posible confusión, estableciendo un único supuesto de reasignación obligatoria, con una excepción dentro del mismo. Esto es, que se recoja que la reasignación no será obligatoria cuando implique cambio de Área de Salud, salvo que el cambio de Área de Salud no lleve aparejado cambio de localidad.

Artículo 43.- *Traslado por causa de salud.*

Sería preciso que este artículo concretase expresamente si su contenido es o no de aplicación al personal estatutario temporal, y en qué medida.

En el apartado 3 sería más correcto hacer referencia al supuesto que regula el propio artículo: "traslado por causa de salud", en lugar de emplear el término "adscripción" de la plaza.

Artículo 49.- *Movilidad funcional voluntaria.*

A pesar de que el contenido de este precepto se refiere a la movilidad del personal estatutario de la correspondiente categoría profesional dentro de cada Centro o Institución Sanitaria del Servicio de Salud de Castilla y León, es necesario advertir que el título concedido a este artículo no se considera adecuado, en la medida en que el término "funcional" puede llevar a equívoco, y ello, por los siguientes argumentos:

No es factible la movilidad funcional entre categorías profesionales al estar éstas perfectamente delimitadas en razón de la titulación en el artículo 18 del propio anteproyecto y establecerse la necesaria coordinación con los diferentes grados de formación universitaria o formación profesional que se



concretan en los artículos 2 y 3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de Profesiones Sanitarias.

Tampoco sería posible la encomienda al personal de una categoría determinada la realización de funciones propias de una categoría inferior, ni menos aún las de superior categoría.

En definitiva, y debido a que siempre estarán presentes los límites de la titulación a los efectos de la movilidad funcional, se recomienda que se contemple en el título del precepto que la referida movilidad se dará siempre que el personal ostente la misma categoría o titulación.

El anterior comentario es trasladable a lo dispuesto en el artículo 12.3.j) del anteproyecto, sin perjuicio del comentario efectuado en el cuerpo del presente dictamen a dicho precepto.

Artículo 51.- Pérdida de la condición de personal estatutario.

Este precepto contempla una extralimitación respecto a la legislación básica, contenida en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, al recoger este artículo, dentro de las causas de pérdida de la condición de personal estatutario, "aquellas otras que se encuentren previstas en una norma con rango de ley", en cuanto el artículo 21 de la citada ley básica contempla un listado tasado de las citadas causas, sin dejar entrada a ninguna otra, ni aun por vía de norma con rango legal.

La regulación pretendida en el anteproyecto parece ser una traslación de lo previsto en el artículo 37.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, cuando su letra f) abre la posibilidad de que una norma con rango de ley añada otras causas de pérdida de la condición de personal funcionario a las que enumera dicho precepto.

Sin embargo, dicha transposición no es admisible desde el momento en que la norma ahora en proyecto encuentra sus límites de regulación en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, no en la normativa de función pública, y en la medida en que aquella no añade una cláusula abierta a las causas de pérdida de la condición de personal estatutario, no resulta admisible que el texto proyectado la contemple.



Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

En todo caso, y para una mejor comprensión de la norma, debería hacerse referencia expresa en la letra f) al artículo 27 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y no únicamente a la ley sin especificar. Asimismo, en iguales términos podría hacerse respecto a la causa de extinción contenida en la letra a), refiriéndose al artículo 22 de la ley citada; a la causa comprendida en la letra b), refiriéndose al artículo 23 del mismo texto legal; o a la de la letra d), que habría de remitirse a lo contenido en el artículo 25 de dicha ley básica.

Artículo 52.- *La jubilación.*

Al referirse el apartado 6 a la legislación de Seguridad Social, es preciso tener en cuenta lo que dispone el artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social, cuyo texto refundido es aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Este precepto prevé que los trabajadores que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación podrán acceder a la jubilación parcial. Por su parte, el precepto examinado –artículo 52 del anteproyecto– indica que el personal estatutario que opte por la jubilación parcial podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo. No se corresponde muy bien la pretendida regulación con el citado artículo 166 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ni con el propio artículo 52, en su apartado 4, en la medida en que el primero exige haber alcanzado la edad ordinaria de jubilación para acceder a la jubilación parcial, lo que impediría, en virtud del segundo precepto mencionado –52.4 del anteproyecto– solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo, dado que precisamente se exige que esta solicitud sea previa a la fecha del cumplimiento de la edad de jubilación forzosa, ya que al llegar a dicha edad la situación de jubilación forzosa se adquiere automáticamente y no sería posible la prórroga de la situación de activo.

Así pues, debería ser corregida la contradicción que se desprende de los artículos relacionados.



Por último, procede indicar que cabe la posibilidad de integrar el contenido del apartado 8 de este artículo en el actual apartado 7, del mismo modo que lo hace la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en su artículo 26.3. Ello evitaría confusiones con otras materias referidas a la jubilación que se contienen en el mismo artículo 52 del anteproyecto.

Artículo 54.- *Criterios generales.*

El contenido del precepto no se corresponde con la rúbrica del mismo, al no contener los criterios generales que sí enuncia el artículo 41 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre. De mantenerse el referido título, sería precisa, al menos, una remisión a dicho precepto básico.

Artículo 56.- *Retribuciones complementarias.*

Se recoge un complemento nuevo respecto a la legislación básica: el complemento de actividad, que tendrá carácter fijo en cada categoría profesional.

Sobre la inclusión de este complemento como integrante de las retribuciones complementarias, no se plantea ningún problema, al señalar la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en su artículo 43.1 *in fine*, que cada servicio de salud determinará dentro de estas retribuciones complementarias sus conceptos, cuantías y criterios para su atribución. No obstante, ha de tenerse en cuenta que lo que van dirigidas a retribuir –estas retribuciones complementarias– ha de ser, en todo caso, “la función desempeñada, la categoría, la dedicación, la actividad, la productividad y cumplimiento de objetivos y la evaluación del rendimiento y de los resultados”.

El complemento de actividad previsto en el anteproyecto está dirigido a retribuir la actividad del personal en el centro o institución sanitaria en la que preste servicios, según la planificación ordinaria de la misma, en sus aspectos de cantidad de trabajo, calidad del trabajo y utilización racional de los recursos, y según las diferentes modalidades de realización de la jornada ordinaria de trabajo, entendiendo que los conceptos que retribuye sí tienen cabida dentro de lo anteriormente señalado, y que exige la legislación básica.



Tiene en cuenta, por tanto, la cantidad y calidad del trabajo, y la utilización racional de los recursos, lo que determina que no se alcance a comprender cómo puede tener carácter fijo, ya que los conceptos que retribuye no son constantes y pueden variar en el tiempo. Por ello, a juicio de este Consejo Consultivo no deberá recogerse que este complemento tendrá carácter fijo en cada categoría profesional.

Artículo 60.- *Jornada ordinaria de trabajo.*

En el apartado 1 debe hacerse referencia, además de a las normas y a los acuerdos, a los pactos, en iguales términos que los recogidos en el artículo 47 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Artículo 64.- *Supuestos de reducción de jornada.*

De la lectura de este precepto no queda suficientemente claro si los supuestos de reducción de jornada que se aplican al personal estatutario son únicamente los previstos en la normativa de función pública para la conciliación de la vida familiar y laboral (recogidos en el artículo 61 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo), tal y como parece desprenderse del apartado 1 de este artículo 64, o son también el resto de supuestos de reducción de jornada recogidos en dicha normativa, como, entre otros, los procesos de recuperación por enfermedad o los aplicables a docentes mayores de 55 años (artículo 59 de la citada ley), como podría entenderse de la redacción del apartado 2 del precepto proyectado.

Si únicamente pretende referirse el precepto a los supuestos de reducción por conciliación de la vida familiar y laboral, debería señalarse de este modo incluso en el propio título, para evitar interpretaciones no deseadas. Si por el contrario, el apartado 2 del artículo pretende dejar abierta la posibilidad de que se solicite reducción de jornada "siempre que resulte compatible con la naturaleza del puesto y con las funciones de organización de la asistencia sanitaria", sin limitarlo a razones de conciliación de la vida familiar y laboral, deberían indicarse expresamente las causas que pueden justificar una solicitud de reducción de jornada, tal y como hace la Ley 7/2005, de 24 de mayo.



Artículo 65.- Régimen de vacaciones.

En el apartado 1, en lugar de hacerse referencia al “tiempo que proporcionalmente corresponda en función del tiempo de servicios”, sería más adecuado aludir al “tiempo que proporcionalmente corresponda si el tiempo trabajado fuese menor”, en términos similares a los previstos en el artículo 58.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo.

No se admite la posibilidad de disfrutar vacaciones hasta el 15 de enero del año siguiente, tal y como hace el artículo 58.1 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, lo cual debería valorarse a la hora de no establecer diferencias entre el personal funcionario y el estatutario que no vayan ligadas a la naturaleza jurídica de dichas relaciones.

Artículo 66.- Régimen de permisos.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, se remite a lo que en este punto establezca la normativa de cada Comunidad Autónoma.

En el apartado 1 se incluye un listado abierto de los motivos que pueden dar lugar a permisos, y señala que, en todo caso, necesitan posterior justificación. Dicha justificación tiene sentido en casi todos los casos recogidos, pero no así respecto a los días de libre disposición. Por ello, debería suprimirse al menos para los casos en los que lo que se solicite sean días de libre disposición.

Artículo 70.- Excedencia forzosa.

No se indica qué ocurre en el supuesto de que excedentes forzosos desempeñen puestos de trabajo en el sector público, a diferencia de lo que hace la Ley 7/2005, de 24 de mayo, que establece como consecuencia el pase a la situación de excedencia voluntaria.

El apartado 1.b) de este precepto refiere una causa de excedencia forzosa que plantea una duda interpretativa en lo relativo al *dies a quo* para computar el plazo de seis meses que en el mismo se recoge. Así, el precepto viene a señalar que la excedencia forzosa se produce “cuando el personal



estatutario declarado en la situación de suspensión firme, que no tenga reservado puesto de trabajo, solicite el reingreso y no se le conceda en el plazo de seis meses contados a partir de la extinción de la responsabilidad penal o disciplinaria”.

Puede entenderse que concurren dos términos iniciales para el cómputo del plazo de seis meses: o bien la solicitud de reingreso, o bien la fecha en la que se extingue la responsabilidad. Es preciso concretar de forma expresa cuál es en efecto el término inicial a considerar, sin olvidar que han de concurrir las dos circunstancias: la solicitud de reingreso y la extinción de la responsabilidad, y ambas no tienen por qué coincidir en el tiempo.

Artículo 71.- *Excedencia por cuidado de familiares.*

Sin perjuicio de considerar plenamente ajustada a derecho la regulación contenida en este precepto respecto de la situación que contempla, habría sido plenamente admisible que no se recogiese en el anteproyecto previsión alguna respecto de esta situación administrativa, en la medida en que la sistemática seguida en el anteproyecto respecto de las situaciones administrativas ha sido la de regular únicamente las que no se hallaban previstas en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en virtud de la habilitación a favor de las Comunidades Autónomas que esta norma recoge en su artículo 62.2.

La situación de excedencia para el cuidado de familiares sí se prevé en la norma básica, mediante una remisión expresa a lo previsto para los funcionarios públicos en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, lo que habría permitido, como decimos, en consonancia con el modelo seguido en el anteproyecto, no contemplar ni regular expresamente esta situación de excedencia por cuidado de familiares.

Por otro lado, en el apartado 5 se dispone que la reserva de plaza lo será en la misma localidad o Zona Básica de Salud, en su caso. No obstante, no clarifica a qué se refiere con la locución “en su caso”, dando lugar a una clara e indeseable inseguridad jurídica, que debería desaparecer. La diferencia entre localidad y Zona Básica de Salud puede llegar a ser de gran importancia, puesto que la Zona Básica de Salud es el marco territorial de la atención primaria de salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, centros



integrales de atención primaria, conforme dispone el artículo 63 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y, por tanto, comportan diferentes localidades.

Asimismo, tampoco se indica que dicha plaza deberá ser también de igual retribución, a diferencia de lo que se recoge en la Ley 7/2005, de 24 de mayo.

Artículo 73.- *Excedencia voluntaria incentivada.*

A diferencia de lo que se señala en el artículo 96 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, al hablar de las retribuciones del personal en esta situación administrativa, en el apartado 4 de este artículo 73 no se incluye el complemento de productividad. Si bien es cierto que estamos ante relaciones jurídicas y regímenes distintos, sería adecuado no recoger diferencias que no encuentren justificación en la naturaleza de dichas relaciones.

Artículo 74.- *Reingreso al servicio activo.*

Se contempla en el artículo 69 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, sin que en puridad sea una situación administrativa. La mejor y más completa regulación del reingreso al servicio activo exigiría añadir a lo que prevé el apartado 2 de este artículo 74, tal y como hace la normativa básica, que la plaza desempeñada con carácter provisional será incluida en la primera convocatoria del concurso de traslados que se celebre. Debe ser utilizado este término en lugar del de movilidad voluntaria empleado en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, de acuerdo con la regulación de los procedimientos de provisión de plazas en el anteproyecto examinado. Es por ello que el apartado 1 del precepto examinado se refiere a los concursos de traslados como procedimiento de reingreso al servicio activo.

Por otro lado, el apartado 2 de este artículo no contempla situaciones diferentes a la excedencia voluntaria que motiven el reingreso al servicio activo, cuando existen otras, como puede ser la suspensión (firme) de funciones, que pueden amparar el mentado reingreso al servicio activo. Sería oportuno no hacer referencia alguna en el precepto al término "excedencia", al igual que hace el artículo 69.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, lo que evitaría



indeseados olvidos que, como el expuesto, pudieran hacerse mediante referencias concretas.

Artículo 75.- Prestaciones.

Se hace referencia por primera vez en la norma proyectada al Programa de Acción Social, sin que se defina este término, ni se recoja ningún aspecto sobre el mismo, como podría ser la competencia para su aprobación o su contenido mínimo.

En todo caso, el artículo 80.2.c) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, se refiere a los Planes de Acción Social como objeto de negociación, en los términos previstos en el capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio.

Ello determina la necesidad de completar el precepto en los términos referidos anteriormente, así como sustituir el término Programa por el de Plan de Acción Social contemplado en la normativa básica.

Capítulo XII.- Desarrollo profesional.

Se considera necesario, dadas las materias cuya regulación se abordan en este capítulo, una remisión expresa a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, de carácter básico.

Artículo 78.- Principios generales.

Se echa en falta, al menos, una remisión a los principios generales contenidos con carácter básico en el artículo 33 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

Artículo 82.- Principios rectores.

A pesar de que el artículo 81 establece el concepto de carrera profesional, este artículo 82, bajo el título de principios rectores, recoge en su apartado 1 una especie de definición de la carrera profesional, que, a juicio de este Consejo Consultivo, debería integrarse dentro del artículo 81 citado.



Artículo 84.- *Grados de la carrera profesional.*

Respecto del tiempo mínimo de permanencia en cada grado, que se concreta en cinco años (apartado 2 del artículo), debería señalarse si deben ser de forma continuada, y, en su caso, cómo se computan si son de forma discontinua. En este sentido, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias –a cuyos criterios generales se refiere la propia Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en su artículo 40.4–, hace referencia a la acreditación de cinco años “de ejercicio profesional” (artículo 38.1.c), mención que podría seguirse en el texto proyectado, a los efectos indicados.

Artículo 87.- *Plan de Prevención de Riesgos Laborales de los Centros e Instituciones Sanitarias.*

Únicamente es preciso advertir que por la ley que se cita en el apartado 1 de este precepto –Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales– se modifica el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. Mediante dicha modificación el Plan de prevención de riesgos laborales que se menciona en este artículo del anteproyecto pasa a denominarse Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva.

Capítulo XV.- *Régimen disciplinario.*

Debe partirse de lo dispuesto con carácter básico en el capítulo XII de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que establece los principios de la potestad disciplinaria, las clases y prescripción de las faltas, las clases, anotación, prescripción y cancelación de sanciones, el procedimiento disciplinario y medidas provisionales.

Se echa en falta una remisión a los principios de la potestad disciplinaria contenidos en el artículo 71 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.



Artículo 93.- Responsabilidad disciplinaria.

Este artículo añade al contenido del artículo 70 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que señala que “el personal estatutario incurrirá en responsabilidad disciplinaria por las faltas que cometa”, la siguiente previsión: “incurrirá en idéntica responsabilidad disciplinaria que el personal estatutario autor de la falta, los superiores que la consintieren y quienes indujeren o encubrieren las faltas muy graves o graves cuando de dichos actos se deriven graves daños para la Administración o los ciudadanos”. La finalidad que se pretende con esta inclusión probablemente sea obtener una regulación más completa.

Dicho párrafo ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 72.2.s) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que incluye dentro de las faltas muy graves “la inducción directa, a otro u otros, a la comisión de una falta muy grave, así como la cooperación con un acto sin el cual una falta muy grave no se habría cometido”. Asimismo, ha de tenerse en cuenta lo contenido en el artículo 72.3.n) de la mencionada ley básica, que establece dentro de las faltas graves “el encubrimiento, consentimiento o cooperación con cualquier acto a la comisión de faltas muy graves, así como la inducción directa, a otro u otros, a la comisión de una falta grave y la cooperación con un acto sin el cual una falta grave no se habría cometido”. Así como lo dispuesto en el artículo 72.4.g) del mismo texto legal, que recoge dentro de las faltas leves “el encubrimiento, consentimiento o cooperación con cualquier acto a la comisión de faltas graves”.

En la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, no se hace así distinción alguna respecto a si los que consienten, inducen, encubren o cooperan en la comisión de faltas graves o muy graves son o no superiores, ni se tipifica falta alguna en el anteproyecto en relación con estas conductas y personas aparte de las contenidas en la legislación básica, lo que determina que tampoco se pueda recoger dicha distinción en el artículo analizado, ya que *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Asimismo, y por iguales razones, tampoco se debe hacer referencia en el artículo analizado a que “de dichos actos se deriven graves daños para la Administración o los ciudadanos”.



Además, se observa que la responsabilidad que se recoge en el texto básico de estos cooperantes, encubridores o consentidores no es la misma, lógicamente, que la de los autores de la falta. Así, si se encubre, consiente o coopera en la comisión de una falta muy grave, se incurrirá en una falta grave; y si se encubre, consiente o coopera en la comisión de una falta grave, se incurrirá en una falta leve. Esto determina que el empleo del término "idéntica", para referirse a la responsabilidad en que puedan incurrir los anteriormente relacionados, en relación con aquélla en que incurra el autor de la falta, es contrario a derecho. Aunque en el caso de inductores directos y de cooperadores necesarios de una falta muy grave también incurren en falta muy grave (artículo 72.2.s), y los inductores directos y cooperadores necesarios de una falta grave incurren en falta grave (artículo 72.3.n).

Todo lo anteriormente expuesto determina que el término "idéntica" empleado no es correcto desde un punto de vista jurídico, por lo que debería desaparecer del texto, al suponer, además, un incumplimiento de lo dispuesto con carácter básico en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

Por ello, esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 94.- *Faltas y prescripción.*

Un comentario especial merece la falta muy grave contenida en el apartado 2, letra a), 1), en la que se tipifica como tal "haber sido sancionado, mediante resolución administrativa firme, por comisión de dos faltas graves en un periodo de un año, a contar desde la fecha de notificación de la resolución administrativa firme de la primera sanción, hasta la fecha del acuerdo de incoación del segundo procedimiento sancionador".

Este Consejo considera que tal como está redactado el precepto estudiado se vulneraría el principio *non bis in idem* (artículos 25 de la Constitución y 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).



Según el principio *non bis in idem*, en su aplicación a la potestad sancionadora de la Administración, no pueden sancionarse de nuevo los hechos que ya lo hayan sido penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Impone evitar la duplicidad de sanciones por los mismos hechos (Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1981). Este principio está íntimamente vinculado a los principios de legalidad y de tipicidad de las infracciones.

La redacción del artículo 94.2.a) 1) supondría, interpretando literalmente el precepto, que quien hubiera sido sancionado administrativamente en el período de un año por la comisión de dos faltas graves, cometería automáticamente una tercera, que sería muy grave. De este modo los hechos constitutivos de las dos faltas graves serían sancionados dos veces, una en tal concepto y otra como infracción muy grave, subsumidas en el tipo descrito por el referido precepto.

Podría pensarse que la falta muy grave que se ha querido tipificar en el artículo que venimos examinando es el hecho de cometer una tercera falta grave en un período de un año; o más bien, cometer esa tercera falta grave cuando dentro de ese año se hubiese sido sancionado mediante resolución firme en vía administrativa por la comisión de otras dos faltas graves. Pero esto no es lo que dice el precepto comentado; el sentido expuesto resulta de una labor interpretativa cuya compatibilidad con el principio de tipicidad suscita serios reparos.

Resulta obligado hacer referencia a la doctrina constitucional al respecto, y en concreto a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de julio de 2005, en la que se afirma que es inconstitucional sancionar una falta muy grave como consecuencia de haber cometido otras tres faltas graves, ya que supone castigar dos veces un mismo hecho sin que la segunda sanción tuviera como fundamento la protección de un interés jurídico diferente. Manifiesta expresamente:

“Según una reiterada jurisprudencia constitucional, que tiene sus orígenes en nuestra STC 2/1981, de 30 de marzo (RTC 1981, 2), el principio *non bis in idem* tiene su anclaje constitucional en el art. 25.1 CE (RCL 1978,



2836), en la medida en que este precepto constitucionaliza el principio de legalidad en materia sancionatoria en su doble vertiente material (principio de tipicidad) y formal (principio de reserva de Ley).

»(...). Una vez constatada en el asunto ahora enjuiciado la identidad fáctica entre la falta disciplinaria muy grave y las graves, debemos determinar, a continuación, si las mismas responden a un mismo fundamento o si, por el contrario, persiguen la protección de bienes o intereses jurídicos diferentes. Y es que la doble identidad de sujeto y de hechos apreciada en el precepto cuestionado en el presente proceso constitucional no supone, por sí sola, la vulneración del principio *non bis in idem*. En efecto, nos encontramos ante un tipo sancionador destinado a castigar a determinados sujetos, (...). Ahora bien, hemos exigido que la doble sanción tuviese un fundamento diferente, esto es, que cada uno de los castigos impuestos a título principal estuviesen orientados a la protección de intereses o bienes jurídicos diversos, dignos de protección cada uno de ellos en el sentir del legislador o del poder reglamentario (previa cobertura legal suficiente) y tipificados en la correspondiente norma legal o reglamentaria (respetuosa con el principio de reserva de ley). O, expresado en los términos de la STC 234/1991, de 10 de diciembre (RTC 1991, 234), no basta «simplemente con la dualidad de normas para entender justificada la imposición de una doble sanción al mismo sujeto por los mismos hechos, pues si así fuera, el principio *non bis in idem* no tendría más alcance que el que el legislador (o en su caso el Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria) quisieran darle. Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado» (FJ 2).

»(...). En definitiva, el art. 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (RCL 1986, 788), de fuerzas y cuerpos de seguridad, al tipificar como falta disciplinaria muy grave el «[H]aber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas graves en el período de un año», resulta contrario a la garantía que representa el principio *non bis in idem* en su vertiente material o sustantiva, en la medida en que mediante dicho precepto se posibilita la duplicidad en el castigo a un determinado sujeto mediante la imposición de una



doble sanción disciplinaria por la realización de unos mismos hechos, teniendo dichas sanciones un mismo fundamento. Y, dado que para la imposición de la sanción por la infracción muy grave tipificada en el precepto cuestionado es necesario seguir un nuevo procedimiento disciplinario distinto a los cumplimentados para la imposición de cada una de las tres (o más) sanciones por la comisión de las tres (o más) faltas graves que integran el tipo cuestionado, existiendo entre ellas, tal y como ya hemos visto, una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la aplicación de dicho precepto implicaría también una lesión del principio *non bis in idem*, pero esta vez desde la perspectiva formal, procesal o, si se quiere más correctamente, procedimental”.

A la vista de la doctrina expuesta, este Consejo considera que no es ajustado a derecho este artículo 94.2.a) 1) del anteproyecto, pues tal y como está redactado sería contrario al principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 25 de la Constitución y en el artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En igual sentido se ha pronunciado este Consejo entre otros, en el Dictamen 683/2004, de 2 de diciembre.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Por último ha de señalarse, en aras a la mejora de la calidad del texto, que el apartado 2, para que el mismo fuera más completo, debería añadir la referencia al artículo 72 en sus apartados 2, 3 y 4, y no simplemente a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, tal y como hace, por ejemplo, este mismo precepto en su apartado 3.

Asimismo, merece una mención especial la falta de carácter grave recogida en el apartado 2.b) número 3, referida a las “conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen un daño a la Administración, a los usuarios o a los compañeros”. Se trata de una tipificación un tanto vaga e imprecisa, que no puede permitirse dentro del régimen sancionador.



Ha de entenderse que se refiere a conductas, no tanto constitutivas de delito doloso, sino más bien a conductas que han dado lugar a una condena penal por delito doloso, y que en el ámbito administrativo protegen un bien jurídico distinto al protegido en el ámbito penal en que ha sido condenado, en orden a la no infracción del principio *non bis in idem* examinado. Circunstancias que, al no quedar muy claras en el precepto, deberían ser objeto de modificación.

Artículo 95.- Sanciones, graduación, anotación registral, cancelación y prescripción.

Ha de partirse de lo dispuesto en el artículo 73.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en el que se señala que “las comunidades autónomas, por la norma que en cada caso proceda, podrán establecer otras sanciones o sustituir las indicadas en el apartado anterior”, esto es, separación del servicio, traslado forzoso con cambio de localidad, suspensión de funciones, traslado forzoso a otra institución o centro sin cambio de localidad y apercibimiento.

En uso de tal facultad, el anteproyecto ha especificado qué se entiende por cambio de localidad en los supuestos de traslado forzoso con cambio de localidad, en el apartado 3 de este artículo, de forma favorable para el sancionado, al señalar que se entenderá por localidad en el ámbito de la Atención Primaria, la Zona Básica de Salud. Sorprende que esta regulación sea más benévola con el personal sancionado que con el personal que es adscrito provisionalmente a otra plaza, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 39, dedicado a las garantías derivadas del puesto de trabajo, cuando en su apartado 3 se señala que la adscripción se hará a una plaza correspondiente a su categoría en el Área de Salud donde estuviera prestando servicios.

Al respecto, ha de recordarse, como ya se ha expuesto antes, que el Área de Salud es mucho más amplia que la Zona Básica de Salud, que se integra en aquélla.



Por otro lado, y del mismo modo que se contempla en otras remisiones que efectúa este mismo artículo 95 a preceptos concretos de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, sería deseable que en el apartado 6 se realizase una mención concreta al artículo 73.5 de la referida ley, al ser este artículo el que se refiere a la cancelación de oficio de las anotaciones que se efectúen.

Disposición adicional primera.- *Aplicación de esta Ley a los Servicios Administrativos.*

Esta disposición adicional liga la aplicación de la norma proyectada a los servicios administrativos, al establecimiento de procedimientos de integración directa en la condición de personal estatutario.

A través de los procedimientos de integración directa del personal se trata de dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia que han de regir la actuación de las Administraciones Públicas, y, en su virtud, la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, establece la posibilidad de que las Administraciones sanitarias públicas establezcan procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo, añadiendo en su segundo párrafo la integración en la condición de personal estatutario temporal.

En lógica consonancia con lo expuesto, se deriva que deben regularse de forma separada e independiente la aplicación de la ley por un lado, y los procedimientos de integración directa por otro, sin que sea admisible su previsión conjunta en esta disposición adicional, teniendo en cuenta que los mencionados procedimientos se contemplan en la disposición adicional quinta del propio anteproyecto.



Disposición adicional octava.- *Jornada y horario en Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.*

En primer lugar, en relación con el contenido de esta disposición, ha de recordarse que el carácter integrador que ha de predicarse de toda norma con rango de ley, como lo es la proyectada, determina la conveniencia de que en ella se regulen todos los aspectos que integran su objeto, sin perjuicio de que se habilite al desarrollo reglamentario la regulación de determinadas cuestiones. Ello determinaría la necesidad de que la normativa reguladora de la jornada y el horario se contemplase en el articulado de la norma de forma completa en todos sus aspectos principales.

De este modo, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, dedica su capítulo X a abordar la regulación principal de estas cuestiones.

Por otro lado, la previsión contenida en esta disposición adicional determina conceder rango legal a la norma reglamentaria que en ella se cita, pudiendo incluso suscitarse dudas en lo relativo a si los trámites a seguir, en los supuestos en que se modificase el decreto que en ella se cita, habrían de ser los de una norma legal o reglamentaria.

No hay que olvidar, finalmente que las disposiciones adicionales incluirán en su contenido cuestiones tales como los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, o bien preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la ley proyectada. Ninguna de dichas cuestiones se corresponde con el contenido que se pretende insertar en la norma a través de esta disposición adicional octava.

Anexo.

Como consideración de carácter general respecto del contenido de este anexo, es preciso recordar que las categorías profesionales y especialidades del personal estatuario sanitario han de guardar la debida correlación con la catalogación y denominación recogidas en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.



Como consideración de carácter particular o concreto, es preciso hacer una referencia, dentro de las categorías del personal estatutario de gestión y servicios, a las funciones atribuidas en el anteproyecto al Titulado Superior Jurídico, en la medida en que son de “asesoramiento, estudio y propuesta en derecho (...), en especial en materia de contratación administrativa, reclamaciones, recursos administrativos y responsabilidad patrimonial, así como cualquier otra de similares características”.

Al respecto hay que tener en cuenta que de mantenerse el contenido de dichas funciones en esos términos, la norma proyectada entraría en contradicción con otras normas de rango de ley.

Así, por un lado, el artículo 68.2 de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone que “la representación y defensa en juicio de la Administración General de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos y entes públicos de derecho privado, así como su asesoramiento jurídico interno, corresponderá a los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos de la Comunidad (...)”.

Por su parte, la Ley 6/2003, de 3 de abril, por la que se regula la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, dispone en su artículo 2 que “el ejercicio de las funciones de asistencia jurídica corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, a través de los Letrados que forman parte de los mismos (...)”.

Finalmente, contravendría reglas contenidas en normas tales como la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyo texto refundido se aprueba por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 junio, que si bien prevé en su disposición adicional decimotercera la sustitución de letrados en las Mesas de contratación, al señalar que “para las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social podrán establecerse reglamentariamente los supuestos en que formarán parte de la Mesa de contratación letrados habilitados específicamente para ello en sustitución de quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación”, la regla general es la contenida en su artículo 81 (de carácter básico), que indica que en las Mesas de contratación deberá figurar necesariamente entre los vocales un funcionario de entre quienes tengan atribuido legal o reglamentariamente el asesoramiento jurídico del órgano de contratación.



5ª.- Observaciones gramaticales y de técnica normativa.

Es necesario considerar que aunque el anteproyecto presenta una cuidada y correcta redacción, y no plantea problemas de comprensión, debería realizarse una última revisión.

Debería unificarse el empleo de términos cuando éstos pretendan referirse a un mismo concepto. Así, la referencia a “Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León” se emplea en ocasiones de forma abreviada, o en otras se alterna el empleo de minúsculas y mayúsculas (artículos 2.1 y 87.1, entre otros).

Las remisiones que la norma haga a sus propios artículos deberían efectuarse siempre del mismo modo. Así, el artículo 70.1.a), en cada uno de sus dos apartados, emplea una fórmula diferente para remitirse al artículo que lo precede. Del mismo modo, el artículo 72.4, cuando emplea en dos ocasiones el término “número” para referirse al “apartado” anterior del propio artículo.

Asimismo, la norma debe emplear el término completo de los órganos, organismos o instituciones, con el fin de evitar dudas interpretativas (artículo 12.2, al referirse al “Consejo de Administración”, debe añadir “de la Gerencia Regional de Salud”).

Deben ser sustituidos el término “actitudes” del artículo 78.1.a) por “aptitudes” y el verbo “resulta” del segundo párrafo de la disposición transitoria tercera por el modo que le corresponde: “resulte”.

Como observación dirigida a la mejora de la técnica normativa, se pone de manifiesto que la disposición final segunda debería integrar el contenido de dos disposiciones independientes, dirigida una a la habilitación reglamentaria para desarrollar el procedimiento de elaboración de la plantilla orgánica de los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, y otra al mandato referente al desarrollo del procedimiento de provisión y remoción de puestos de trabajo de libre designación.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 51, 93 *in fine* y 94.2, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

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