



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de abril de 2011, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 11 de abril de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de abril de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 237/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de orden sometido a consulta consta de un preámbulo, ocho artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar la citada orden, en función de lo señalado en el artículo 71 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras de Castilla y León, que dispone que “El Consejero competente en materia de sanidad regulará mediante orden los criterios generales para la planificación efectiva de la citada jornada adicional por los centros e instituciones sanitarias, previa negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial”, y en la disposición adicional decimoctava que señala que el artículo 71, referente a la jornada ordinaria del personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se desarrollará por orden de la Consejería competente en materia de sanidad.

El articulado del proyecto de orden objeto de dictamen tiene el siguiente contenido:

El artículo 1 establece el objeto y finalidad de la orden.

El artículo 2 regula el ámbito de aplicación subjetivo.

El artículo 3 tiene por objeto la organización y planificación de la jornada ordinaria adicional y actividad a realizar en ella.

El artículo 4 se refiere a la jornada ordinaria del personal que realiza turno rotatorio y turno fijo nocturno.

El artículo 5 regula la jornada ordinaria del personal que realiza turno diurno con jornada complementaria.

El artículo 6 tiene por objeto el calendario laboral.

El artículo 7 regula los horarios de trabajo.

El artículo 8 se refiere al control horario.

La disposición adicional primera se refiere a la cobertura de las ausencias del personal sanitario de Atención Primaria, la disposición adicional segunda a las acumulaciones, la disposición adicional tercera a la continuidad asistencial y la disposición adicional cuarta a la sucesión de jornadas.



La disposición transitoria única dispone la adecuación de los calendarios laborales.

La disposición derogatoria establece que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente orden y expresamente la Orden SAN/1231/2004, de 27 de julio, sobre cobertura de las ausencias por vacaciones, licencias y permisos reglamentarios de los Médicos de Familia, Médicos Pediatras y Matronas de las Gerencias de Atención Primaria de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, excepto las cuantías contenidas en su artículo 4.

La disposición final primera se refiere al desarrollo de la presente orden y la segunda prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Acta de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 27 de febrero de 2012, en la que se trata como uno de los puntos del orden del día el desarrollo normativo de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, anteriormente citada.

- Texto del primer borrador del proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de 5 de marzo.

- Certificado de 10 de abril de la Secretaría de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas del proceso de negociación relativo al desarrollo normativo de la Ley 1/2012, de 28 de febrero.

- Texto del segundo borrador del proyecto de orden de 21 de marzo.

- Texto del tercer borrador del proyecto de orden de 28 de marzo.



- Certificado de la Secretaría de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos sobre el proceso de negociación del proyecto de orden llevado a cabo en la citada Mesa en su reunión de 28 de marzo.

- Memoria de necesidad y oportunidad de 30 de marzo, relativa a la orden proyectada.

- Memoria económica del proyecto de orden de 30 de marzo.

- Informe de 2 de abril del Servicio de Normativa y Procedimiento de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León sobre el proyecto de orden.

- Informe de 3 de abril de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Hacienda sobre el proyecto de orden.

- Informe de 4 de abril de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, que señala: "en cuanto a la financiación de esta propuesta, al estimarse una reducción de los costes actuales soportados como efecto de la misma, la consecuencia de en su caso aprobación será una minoración equivalente a las cantidades estimadas en los escenarios presupuestarios. Sin perjuicio del necesario seguimiento por parte de la Gerencia Regional de Salud del efectivo coste de las mismas, y del nivel de desviación que se pueda producir entre el coste real de las medidas contempladas en este proyecto respecto de las cuantías estimadas".

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad de 4 de abril.

- Certificación de 10 de abril de la Secretaria del Consejo de la Función Pública, sobre el informe favorable emitido por dicho órgano en sesión celebrada el mismo día en relación con el proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

- Informe de 10 de abril de 2012 de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad.



- Texto del proyecto de orden que se somete a dictamen del Consejo Consultivo, de la misma fecha.

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 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso se somete a consulta del Consejo Consultivo el proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, que desarrolla el artículo 71 de la ley 1/2012, de 28 de febrero. Con carácter previo hay que analizar si el rango de la norma proyectada tiene incidencia en la necesidad de mantener o no la preceptividad del dictamen. Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo en sus Dictámenes 183/2004 y 657/2004, en los que se indica que la necesidad del dictamen queda plenamente justificada al estar ante un reglamento de los llamados "ejecutivos", siendo indiferente, a tal efecto, que la disposición proyectada revista la forma de orden, pues es su condición de norma reglamentaria y su contenido los que determinan la necesidad de solicitar el dictamen, con independencia del rango jerárquico que le corresponda.

En este sentido, la jurisprudencia considera que las órdenes pueden tener tal naturaleza, en tanto constituyan auténticas normas jurídicas que se



integren en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia y en cuanto no sean objeto de derogación específica, al ser dictadas en ejecución de una ley. La Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2000, relativa a la Orden de 23 de junio de 1989, dictada en ejecución de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que la falta de dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado (artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980) determina su nulidad de pleno derecho, según reiterada jurisprudencia (Sentencias de la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1989 y de la Sala Tercera de 7 de febrero y 27 de diciembre de 1989, 25 de julio y 18 de diciembre de 1990, 25 de octubre y 23 de diciembre de 1991).

Además, debe recordarse lo mantenido por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 21 de julio de 2000 y 12 de febrero de 2001, en las que declara que los llamados "reglamentos ejecutivos", a los efectos de la necesidad de dictamen del Consejo de Estado (en el presente caso del Consejo Consultivo de Castilla y León) no se circunscriben exclusivamente a las normas reglamentarias con rango de real decreto (decreto en el ámbito de la Comunidad Autónoma), sino que se extienden a cualesquiera normas de rango inferior a la ley que se dicten en ejecución o desarrollo inmediato y directo de esta última.

Por lo tanto una vez justificada la preceptividad de la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo, la competencia para emitirlo corresponde a la Sección Primera, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 los documentos.

El proyecto de orden sometido a dictamen constituye una disposición normativa de carácter general. El artículo 69 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del



Gobierno y de la Administración de Castilla y León establece que las disposiciones normativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía:

- “1.- Decretos de la Junta de Castilla y León y de su Presidente.
- »2.- Órdenes de Consejería.
- »3.- Otras disposiciones de órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía”.

El artículo 71, por su parte, dispone que adoptarán la forma de órdenes las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. No obstante, aun no siendo preceptiva la tramitación y documentación prevista para los decretos en los artículos 75 y 76 de la citada Ley, ha de entenderse aplicable a la elaboración de proyectos de orden, en cuanto ésta tenga carácter ejecutivo al dictarse en desarrollo de una ley -como en el presente caso-, tal y como determina la disposición final decimoctava de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras de Castilla y León, que dispone que “El artículo 71 de esta ley se desarrollará por orden de la Consejería competente en materia de sanidad”.

En este sentido, la documentación exigible vendría constituida por una memoria en la que se incluirá un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tablas de vigencia, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas, informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo, así como motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad en el



supuesto de que se establezca un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios.

En el expediente remitido figura el Acta de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 27 de febrero de 2012, que demuestra que los sindicatos han intervenido en la negociación de las condiciones laborales, a las que se refiere la presente orden, del personal de los Centros e Instituciones de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 37.1.m) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Asimismo el expediente contiene la Memoria de necesidad y oportunidad, la Memoria económica, los informes del Servicio de Normativa y Procedimiento de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de la Dirección General de La Función Pública de la Consejería de Hacienda, de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios y de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, así como certificaciones de la Secretaría de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas del proceso de negociación, de la Secretaría de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos y de la Secretaria del Consejo de la Función Pública.

Por su parte, el contenido del proyecto de orden, al regular la jornada ordinaria, calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se enmarca en una relación especial de sujeción (la del personal estatutario con la Administración), de lo que se deriva la falta de necesidad de los informes previstos en las letras d) y f) del artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, así como tampoco la necesidad del trámite de audiencia a los ciudadanos. Por el contrario sí debería haberse remitido el proyecto de orden a las restantes Consejerías para su estudio y formulación de las alegaciones que consideraran pertinentes.

También cabe señalar que la Memoria que acompaña al expediente no contiene la tabla de vigencias y disposiciones afectadas. Respecto de este requisito, el Tribunal Supremo ha entendido que su ausencia, dentro del expediente de elaboración de disposiciones de carácter general, no goza de entidad y relevancia suficiente como para determinar la nulidad del Reglamento elaborado (Sentencia de 12 de mayo de 1998, entre otras). Sin perjuicio de ello, no cabe olvidar que -en virtud del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución- resulta conveniente el



conocimiento de la normativa vigente y cómo va a quedar afectada por la norma que se halla en proceso de elaboración.

La Memoria indica que el proyecto de orden se dicta en virtud de la competencia prevista en el artículo 6.2 s) de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en su redacción dada por la disposición final décima de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que señala como competencia del Consejero de Sanidad el establecimiento de la organización de la jornada, horarios y calendario laboral del personal que presta servicios en centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía dedica a las competencias sobre sanidad el artículo 74, que dispone en su apartado 1 que "Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada". Añade en su apartado 2 que "En el marco de las bases y coordinación estatal de la Sanidad, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la organización, funcionamiento, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León".

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 de tales centros e instituciones: el estatuto de personal médico, el estatuto de personal sanitario no facultativo y el estatuto de personal no sanitario.

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 contenida 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 la legitimidad y suficiencia de las competencias de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia.

En desarrollo de esa normativa básica la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con los criterios básicos previstos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, aprobó la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León que, tal y como señala su artículo 1, "tiene por objeto desarrollar las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario, contenidas en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en la Comunidad de Castilla y León".

El Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud y la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, al regular algunos aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, remiten la determinación de la jornada laboral en los centros sanitarios a las normas, pactos o acuerdos que puedan establecerse.

La orden proyectada viene a regular en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León la jornada laboral en los Centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud.

Previamente al análisis del contenido del proyecto hay que determinar si la materia objeto de su regulación puede revestir la forma de orden o, a la vista de su contenido, debería ser un decreto la norma de regulación adecuada. En definitiva, hay que analizar la competencia de la Consejería de Sanidad para aprobar la norma proyectada.

Para ello ha de partirse de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución, que reconoce al Gobierno de forma originaria la potestad reglamentaria. Aunque ésta es la principal mención expresa que la Constitución realiza a los reglamentos de la Administración, no es la única. En lo relativo a los reglamentos de las Comunidades Autónomas conviene recordar, bajo el punto de vista exclusivo del control, la mención del artículo 153.c) de la Constitución a las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas. Según este precepto, el control de dichas normas se atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que sería, por cierto, una especificación del principio general



de control judicial de la potestad reglamentaria de todas las Administraciones Públicas que aparece en el artículo 106 de la Constitución.

La mención constitucional fundamental es, como se ha indicado, a la potestad reglamentaria del Gobierno. Las potestades reglamentarias de otras Administraciones Territoriales, aun implícitas en la Constitución, tienen reconocimiento más concreto en el Estatuto de Autonomía en el caso de la potestad reglamentaria de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Así, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León tan sólo reconoce potestad reglamentaria originaria a la Junta de Castilla y León y, en sede infraestatutaria, el artículo 26.1.f) de la ya citada Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a los Consejeros el ejercicio de “la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en las materias propias de su Consejería”.

Por su parte, el artículo 16 del mismo texto legal, en su letra e), al regular las atribuciones de la Junta de Castilla y León, recoge la de “Aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

Asimismo el artículo 6.b) de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, establece como competencia de la Junta de Castilla y León la de “Desarrollar la legislación sanitaria, en el ejercicio de la potestad reglamentaria”.

Este reparto competencial coincide con lo recogido en el ámbito estatal en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que reproduce lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, conforme al cual la potestad reglamentaria originaria corresponde exclusivamente al Gobierno y no a sus miembros considerados aisladamente. Añade en su artículo 5.1.h) que corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; y en su artículo 4.b) que corresponde a los Ministros tan sólo ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento.



A la luz de la citada normativa, de acuerdo con la doctrina más consolidada, tal regulación significa que no existe una asignación genérica de la potestad reglamentaria a los Ministros o Consejeros, sólo la conferida por leyes “específicas” caso por caso. No obstante, las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno efectuadas mediante normas con rango de ley, excluyen la posibilidad de una atribución genérica de potestad. Las atribuciones *per saltum* de potestad reglamentaria a otras autoridades han de cubrir los requisitos de ser concretas o temáticas y de alcance no gubernamental.

En el presente caso se ha atribuido la competencia a la Consejería competente en materia de sanidad por una norma con rango legal: la Ley 1/2012, de 28 de febrero, que en su artículo 71 establece que “El Consejero competente en materia de sanidad regulará mediante orden los criterios generales para la planificación efectiva de la citada jornada adicional por los centros e instituciones sanitarias, previa negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial”. Asimismo, su disposición adicional decimoctava dispone que el artículo 71, referente a la jornada ordinaria del personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, se desarrollará por orden de la Consejería competente en materia de sanidad.

A lo anterior hay que añadir que el artículo 6.2 s) de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en la redacción dada por la disposición final décima de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, fija como competencia del Consejero de Sanidad el establecimiento de la organización de la jornada, horarios y calendario laboral del personal que presta servicios en centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Esta materia se regulaba anteriormente en el Decreto 61/2005, de 28 de julio, sobre jornada laboral y horario en los centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y sobre determinados aspectos retributivos del personal estatutario de los grupos B, C, D y E, que presta servicios en las Gerencias de Atención Especializada de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, cuyo artículo 3 fue modificado por el Decreto 62/2010 de 23 de diciembre.



La disposición derogatoria única de la citada Ley 1/2012, de 28 de febrero, ha derogado expresamente el Decreto 61/2005, de 28 de julio, salvo su capítulo V y su disposición adicional primera.

En definitiva, a la vista de lo expuesto se concluye que existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.

4ª.- Observaciones al fondo.

Preámbulo.

Respecto al preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido -si ello es preciso- para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, aunque carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá 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, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...). Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el preámbulo señala que la presente norma se dicta para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 71 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras de Castilla y León, en relación con la competencia del Consejero de Sanidad para regular mediante orden los criterios generales para la planificación efectiva de la jornada adicional que supone el incremento a 37 horas y media semanales para los Centros e Instituciones Sanitarias, previa negociación con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial y de conformidad con la habilitación contenida en la disposición final decimoctava de la Ley 1/2012 citada.

En él se hace referencia a la normativa que resulta de aplicación al personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, pero no consta ninguna referencia al Estatuto de Autonomía, en concreto a su artículo 74, relativo a las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en materia de sanidad, mención cuya inclusión en el preámbulo sería deseable.

Artículo 1. *Objeto y finalidad.*

Este Consejo Consultivo considera conveniente que se elimine su apartado 2 dedicado a la finalidad, puesto que su contenido hace referencia al ámbito de aplicación subjetivo que se regula en el artículo 2 de la presente orden, lo que supone una redundancia.

Consiguientemente también debería suprimirse el término “finalidad” del título del artículo.



Artículo 3. Organización y planificación de la jornada ordinaria adicional y actividad a realizar en la misma.

Conviene sustituir en las letras a) del apartado 2 y b) del apartado 3.1 la expresión “no podrá ser”, que denota un carácter potestativo y marca un límite mínimo (de diez horas al mes), pero no un límite máximo (de modo que, a la luz de tales disposiciones, la jornada ordinaria adicional mensual podría ser superior a diez horas), por la palabra “será” que tiene un carácter imperativo, ya que, por aplicación del artículo 71 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, la jornada adicional se establece en 37 horas y media, lo que supone un aumento de 2 horas y media a la semana, en relación con la jornada ordinaria anterior que era de 35 horas.

Artículo 4. Jornada ordinaria del personal que realiza turno rotatorio y turno fijo nocturno.

En el presente artículo debe añadirse la palabra “fijo” entre los términos “turno” y “nocturno” de la primera línea del precepto, del mismo modo que se hace en su epígrafe o *nomen iuris*.

Asimismo debe reflejarse en dicho precepto que “la tabla que con carácter anual será aprobada por el Consejero competente en materia de sanidad” deberá adoptar la forma de orden. En efecto, la orden del Consejero que apruebe la tabla del número de noches efectivamente trabajadas tiene un carácter distinto al del presente proyecto de orden, ya que no tiene naturaleza ejecutiva sino meramente organizativa, no tiene vocación de permanencia y el trámite para su elaboración es diferente. Además, no necesita ninguna habilitación legal expresa en la medida que el Consejero tiene directamente atribuciones en lo que afecta a la organización interna de su Consejería y en cuanto a las personas sometidas a una relación especial de sujeción con la Consejería.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de



cualquier desarrollo material". Los independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios". (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), al regular materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

Artículo 5. Jornada ordinaria del personal que realiza turno diurno con jornada complementaria.

Se realiza respecto de este artículo la misma observación que al artículo anterior en relación con la aprobación, mediante orden del Consejero competente en materia de sanidad, de la tabla que con carácter anual se elabore para determinar la jornada ordinaria del personal que realiza turno diurno con jornada complementaria.

Respecto al apartado 2 y en relación con las guardias, es preciso que se concrete a qué tipo de guardias se refiere para garantizar el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución; si bien, atendiendo a la observación anterior, su concreción deberá realizarse a través de la orden que apruebe anualmente el Consejero para el establecimiento de la tabla que contenga la jornada a la que se refiere este precepto.

Artículo 6. Calendario laboral

El calendario laboral tiene con carácter general una duración anual, por lo que debe elaborarse cada año previa negociación colectiva, tal y como establece el artículo 37.1 m) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, precepto que dispone: "Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: (...)

»m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos".



Asimismo la disposición final 27 de Ley 1/2012, de 28 de febrero, establece que "Las previsiones contenidas en el Título IV de la presente ley entraran en vigor el 1 de abril de 2012. Dentro del mes siguiente a la entrada en vigor de dicho Título se negociarán todos los calendarios laborales que se vean afectados como consecuencia de la jornada máxima anual y se realizarán las actuaciones administrativas necesarias para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el precitado Título".

El artículo 6, apartado 2, del proyecto de orden no hace referencia a dicha negociación colectiva, sino que únicamente emplea el término de "información", por lo que se produce en este punto una extralimitación de lo ordenado por la Ley. Obsérvese que el proyecto de reglamento en examen no sólo alberga una regulación no prevista en la Ley, sino que el sentido de dicha regulación es manifiestamente contraria a lo dispuesto legalmente, en la medida en que reduce sustantivamente el relevante papel que debe asumir la representación sindical en la negociación del calendario laboral. A ello hay que añadir que la Ley lesionada tiene, además, el carácter de legislación básica estatal.

En este sentido se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2009, en la que se cita la del propio Tribunal de 29 de mayo de 1997. En dicha Sentencia se sostiene que "La negociación es el instrumento principal y el repertorio de materias negociable, nominalmente muy extenso, se halla contenido en el artículo 31 de la Ley 9/1987, cuya forma imperativa (será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública...), sugiere el carácter estrictamente obligatorio de la negociación previa, se alcance o no un resultado y requiera o no el acuerdo alcanzado el refrendo o la regulación por parte del órgano de gobierno de la Administración: Artículos 35, párr. 3º y 37.2 Ley y, consiguientemente la sanción de nulidad del acto o disposición en cuya elaboración se haya omitido este requisito formal, de carácter esencial para la correcta formación de voluntad del órgano autor de la norma (artículos 47 Ley de Procedimiento Administrativo y 51 de la Ley 30/92)".

A mayor abundamiento cabe citar las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 25 de junio, 24 de noviembre de 2010 y 6 de febrero de 2012.



Esta observación concreta 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 otra parte el citado artículo 6 se refiere, por un lado, al calendario laboral anual que aprobarán las Gerencias de Atención Primaria, Atención Especializada y Emergencias Sanitarias; y por otro lado, se hace referencia al calendario laboral de cada profesional a elaborar por el Centro.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74.8 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, “Las direcciones de cada centro e institución sanitaria establecerán los turnos y horarios de trabajo y la programación de los descansos, en base a los criterios generales que se establezcan por orden del consejero competente en materia de sanidad, a las disposiciones mínimas de la ordenación del tiempo de trabajo y a las necesidades organizativas y asistenciales, de acuerdo con lo establecido en la Sección Primera del Capítulo Décimo de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, y normativa concordante”.

Por lo tanto una cosa son las directrices que establezca el Consejero por medio de una orden, otra distinta es la aprobación del calendario laboral anual que corresponde a las Gerencias de Atención Primaria, Atención Especializada y a la Gerencia de Emergencias Sanitarias, que exige negociación colectiva, y otra la distribución anual de la jornada en el calendario laboral de cada centro, que se hará de acuerdo con las necesidades organizativas y asistenciales que presente cada uno para permitir la adecuada cobertura de los servicios, por lo que no se refiere al calendario particular de cada profesional (las “planillas”) sino al calendario laboral de los servicios con los que cuenta cada centro.

Una vez sujeta a negociación dicha materia, corresponde a los órganos de representación del personal tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de los horarios de trabajo.

El artículo 40.1 d) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, dispone que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, en sus respectivos ámbitos deben tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos.



Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal no tienen legitimación para negociar, por lo que, según la redacción del artículo 6 del proyecto de orden, no se llevaría a cabo lo que se tendría que hacer (negociación), ni se haría con quien tiene legitimación para ello.

Por último, no cabe identificar la negociación que ha tenido lugar para la aprobación del proyecto de orden objeto del presente dictamen, con la exigida para la aprobación del calendario conforme dispone el artículo 37.1 m) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Disposición adicional tercera. *Continuidad asistencial.*

La disposición transitoria 8 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, establece que "Las medidas contempladas en los Capítulos I, II y III del Título IV de la presente ley, tendrán carácter temporal y mantendrán su vigencia hasta que el crecimiento económico supere el 2,5 % del Producto Interior Bruto Interanual de Castilla y León", por lo que no se aplicaría únicamente a la continuidad asistencial.

Disposición adicional cuarta. *Tiempo de trabajo y descansos.*

Por su contenido no es el lugar adecuado para su regulación, puesto que no tiene las características de una disposición adicional y encaja mejor en el articulado del texto, tras la regulación de las jornadas y antes del calendario laboral.

Disposición transitoria única. *Adecuación de los calendarios laborales.*

De conformidad con la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, 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, esta disposición no tiene carácter de transitoria, puesto que con su aplicación dejará de tener eficacia.

Debería por ello haberse establecido en una disposición adicional, dado que se trata de un mandato o autorización no dirigido a la producción de normas jurídicas y que se establece un plazo para su cumplimiento.



Disposición derogatoria. *Derogación normativa.*

Al tratarse sólo de una disposición derogatoria debería figurar el término “única”, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa.

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan al presente Decreto”, carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de las normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos normativos y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.



Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

En el presente caso, estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica normativa se han realizado al articulado del proyecto, conforme a las cuales cabe, por último, evacuar algunas consideraciones:

- Es imperativo un uso preciso de los signos de puntuación, en particular de las comas.
- Los artículos deben ordenarse de forma homogénea y evitar que en algunos se utilicen puntos y en otros guiones, letras o números.
- En el artículo 2 cabría sustituir "la misma" por "ésta".
- En el párrafo 5 del artículo 3.2 se podría sustituir el término "apartados" por "letras".

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada en relación con el apartado 2 del artículo 6, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León" prevista en la disposición adicional primera de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y consideradas las demás, puede elevarse a la aprobación del Consejero de Sanidad el proyecto de orden sobre organización de la jornada ordinaria,



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

calendario laboral y horarios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

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