



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de marzo de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario*, 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 27 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de febrero de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 82/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El objeto de la norma proyectada es el establecimiento del procedimiento, requisitos, condiciones y efectos del proceso para la integración



directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

La disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que es declarada básica por su disposición final primera, establece que "Al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o servicios de salud, y con el fin de mejorar la eficacia en la gestión, las Administraciones sanitarias públicas podrán establecer 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.

»Asimismo, se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal laboral temporal y funcionario interino en la condición de personal estatutario temporal, en la categoría, titulación y modalidad que corresponda".

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal medida se prevé en la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007 de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

La disposición final décima de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, modifica la Ley 2/2007, de 7 de marzo, e incluye, dentro de los licenciados sanitarios, las categorías estatutarias de inspector médico y de inspector farmacéutico y, dentro de los diplomados sanitarios, la categoría de enfermero subinspector.

Por lo tanto, este proyecto se dicta en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional quinta la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cinco artículos, cuatro disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El preámbulo expone que el objeto del proyecto es el establecimiento del procedimiento de integración del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario referido en la citada disposición, que tendrá un carácter



gradual, pues requiere, además del acuerdo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el establecimiento de criterios de prioridad según las necesidades organizativas, asistenciales y presupuestarias del sistema de salud.

El artículo 1 determina el objeto y régimen jurídico del decreto.

El artículo 2 se refiere a los requisitos.

El artículo 3 regula las condiciones de la integración.

El artículo 4 hace referencia al procedimiento de integración.

El artículo 5 determina los efectos de la integración

La disposición adicional primera se refiere a la integración en el régimen jurídico estatutario del personal temporal.

La disposición adicional segunda contempla la transformación de los puestos de trabajo.

La disposición adicional tercera hace referencia al régimen de habilitaciones para el ejercicio profesional.

La disposición adicional cuarta recoge la aplicación del apartado 2 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de Sanidad para dictar cuantas normas sean necesarias para la aplicación y desarrollo del presente decreto.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto.

Segundo.- El expediente remitido.

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



- Texto del primer borrador del proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

- Actas de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, correspondientes a las sesiones celebradas los días 19 de diciembre de 2012 y 28 de enero de 2013.

- Proyecto de decreto remitido a las Consejerías para la realización de observaciones y sugerencias que se estimen oportunas.

- Memoria económica del proyecto de decreto, de 28 de febrero.

- Memoria de 1 de marzo sobre el proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

- Alegaciones efectuadas por la Consejería de Hacienda el 14 de mayo de 2013.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de 1 de julio.

- Informe de la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 2 de septiembre.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, de 14 de noviembre, que informa favorablemente el proyecto de decreto.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 20 de diciembre de 2013.

- Certificado de la secretaria de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 17 de enero de 2014.

- Certificado de la secretaria de la Mesa General del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 4 de febrero.



- Certificado de la secretaria del Consejo de la Función Pública en el que se señala que en la sesión celebrada el 5 de febrero se ha informado favorablemente el proyecto de decreto.

- Texto del proyecto de decreto de fecha 8 de enero, que se somete a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, al que se adjunta su Memoria.

- Memoria de 10 de febrero.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Sanidad de 18 de febrero de 2014.

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.

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, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, 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 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 de la propia Ley. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.



La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Conforme al artículo 4.1.b) de este Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano".

En el presente caso no es necesario, por el objeto del decreto, que su procedimiento de elaboración se someta a la evaluación de impacto normativo.

Según se expuso en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, (Dirección de los Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Secretario General de la Consejería proponente, Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, Mesa General del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas y Consejo de la Función Pública).



Cabe concluir, a la vista de la documentación analizada, que el proyecto de decreto se ha tramitado cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

El proyecto de decreto se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria que contiene la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

Corresponde al titular de la Consejería competente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma ley).

En definitiva, existe suficiente potestad reglamentaria para dictar la norma propuesta.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Sanidad ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto le merece al Consejo las observaciones que a continuación se exponen.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

El artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias sobre sanidad y en su apartado 1 dispone: "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".

En su apartado 2 establece: "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 -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.

En desarrollo de esa normativa básica, la Comunidad de Castilla y León, siguiendo los criterios básicos previstos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, aprobó la Ley 2/2007, de 7 de marzo, 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 presente proyecto de decreto viene a desarrollar lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en lo que se refiere al procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

Preámbulo.

Respecto a su 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, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando 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 moti-



vacación 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, si bien 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 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. 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 contenido del preámbulo dispone que la presente norma se dicta en desarrollo de las previsiones establecidas en la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

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 de Castilla y León, concretamente a su artículo 74, sobre las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en materia de sanidad, por lo que sería plausible la inclusión de tal mención en el preámbulo del proyecto, así como la referencia al artículo 149.1.16ª de la



Constitución, en el que se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos".

Disposición adicional segunda. *Transformación de puestos de trabajo.*

El último párrafo del apartado 1 se refiere a los puestos de trabajo ocupados por personal funcionario de carrera cuyos titulares no se acojan al proceso de integración ofertado o por aquéllos que, optando a él, no reúnan los requisitos exigidos, respecto a los que la disposición establece que serán modificados a los exclusivos efectos de declararlos "a amortizar".

En consonancia con lo establecido en la disposición adicional cuarta, que se refiere a la aplicación del apartado 2 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, deberían declararse "a extinguir", pues tanto en uno como en otro caso se refiere al personal funcionario de carrera que no opte por la integración o por aquéllos que, optando a ello, no reúnan los requisitos exigidos, esto es, el personal que no se integre como personal estatutario, ya que los que se amortizan son los puestos de trabajo vacantes y los que viniere ocupando con carácter definitivo el personal funcionario que se integra en la condición de estatutario.

Disposición final primera. *Habilitación normativa.*

Sería conveniente que también se hiciera referencia al Consejero competente en materia de personal, en relación con aquellas disposiciones que afectasen a la ordenación de la función pública.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor*

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.

Por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo



que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario de carrera en la condición de personal estatutario.

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