



Sr. Madrid López, Presidente

Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de diciembre de 2009, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la gestión de las bolsas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las categorías y especialidades de 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 30 de noviembre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la gestión de las bolsas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las categorías y especialidades de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de diciembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.375/2009, 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. Amilivia González.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, siete artículos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar un decreto que desarrolle lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, cuyo apartado 1 establece que "La selección de personal estatutario temporal se realizará a través de procedimientos que, previa negociación en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, se establezcan reglamentariamente y que permitan la máxima agilidad, respetando, en todo caso, los principios constitucionales de acceso a la función pública, de igualdad, mérito y capacidad, así como los de libre concurrencia y publicidad".

Además, el citado artículo señala en su apartado 3 que "Con carácter general, la selección del personal estatutario temporal se llevará a cabo mediante la constitución de bolsas de empleo con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público".

Por otra parte, el artículo 2.3 de la citada Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone que "Las previsiones contenidas en la presente Ley serán de aplicación al personal sanitario funcionario y al personal sanitario laboral que preste servicios en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León en todo aquello que no se oponga a su normativa específica de aplicación, siempre y cuando así lo prevean las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables al personal laboral".

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

El artículo 1 establece el objeto del decreto.

El artículo 2 tiene por objeto la constitución y funcionamiento de la bolsa de empleo.



El artículo 3 determina el órgano competente para la gestión de la bolsa de empleo.

El artículo 4 establece los requisitos de acceso.

El artículo 5 se refiere al procedimiento de funcionamiento de las bolsas de empleo.

El artículo 6 regula las causas de penalización.

Finalmente, el artículo 7 determina los criterios para el cese del personal temporal.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, la primera de ellas se refiere a la ausencia de bolsa de empleo de categoría o especialidad, y a convocatorias específicas cuando no puedan constituirse bolsas de empleo; la segunda tiene por objeto la cobertura de puestos de trabajo por licenciados especialistas, y la tercera la selección de personal laboral temporal.

La disposición transitoria primera determina el régimen de los procedimientos en curso.

La disposición transitoria segunda establece el régimen jurídico de las penalizaciones previas.

La disposición derogatoria única dispone que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Por último, la disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del presente decreto, mientras que la disposición final segunda establece su entrada en vigor.

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 orden por la que se establece el procedimiento de gestión y funcionamiento de las bolsas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las categorías y especialidades de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.
- Texto del segundo borrador, de 17 de marzo de 2009.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, de fecha 30 de marzo de 2009.
- Certificado de 1 de mayo de 2009, acreditativo de que en las sesiones de la reunión de la Mesa Sectorial del personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas celebradas los días 19 de noviembre y 5 de diciembre de 2008, así como los días 6 y 11 de marzo de 2009, se ha informado y debatido el punto referente a bolsas de empleo.
- Certificación del Secretario del Consejo de la Función Pública de 26 de mayo de 2009, sobre el informe favorable de dicho órgano al proyecto de orden.
- Memoria sobre el proyecto de orden, de 1 de junio de 2009.
- Texto del proyecto de orden que se somete a dictamen del Consejo Consultivo, de 1 de junio de 2009.
- Dictamen núm. 553/2009 sobre el proyecto de orden indicado.
- Certificado de 18 de noviembre de 2009, relativo a la reunión de la Mesa Sectorial del personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas celebrada el día 5 de agosto de 2009.
- Borrador del proyecto de decreto por el que se regula la gestión de las bolsas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las categorías y especialidades de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 24 de julio de 2009.



- Alegaciones de las Consejerías de Medio Ambiente y Hacienda.
- Informe del Servicio de Normativa y Procedimiento de la Gerencia Regional de Salud, de fecha 2 de octubre de 2009.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, de fecha 13 de octubre de 2009.
- Certificación del Secretario del Consejo de la Función Pública de 9 de noviembre de 2009, sobre el informe favorable de dicho órgano al proyecto de decreto.
- Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados; presentación, necesidad y oportunidad de la norma, rango normativo, tramitación del proyecto, memoria económica, en la que se señala que "no se adjunta memoria económica sobre el proyecto, por carecer de impacto presupuestario", y estructura y contenido del proyecto.
- Texto del proyecto de decreto sometido a consulta, de fecha 18 de noviembre de 2009.

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, encomendando 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, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), 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, 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.

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, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

No obstante, procede señalar que no figura el informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad. El artículo 4 del Decreto 80/2007, de 19 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, dispone que corresponde al titular de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad informar y tramitar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de la Consejería.



También cabe indicar 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.

El proyecto de decreto se dicta en el ejercicio de la habilitación de la potestad reglamentaria prevista en el artículo 34 y 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.

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, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control de su cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Sanidad ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

3ª.- Observaciones al fondo.

El Estatuto de Autonomía dedica su artículo 74 a las competencias sobre sanidad, disponiendo 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", y 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 el derecho español 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 para 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.

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 149.1.16^a de la Constitución), la legislación básica de Seguridad Social (artículo 149.1.17^a de la Constitución) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18^a de la Constitución), mientras que las Comunidades Autónomas ostentan competencia para aprobar las correspondientes normas de desarrollo.

La Comunidad de Castilla y León, en cumplimiento de 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".

Con anterioridad, en la Comunidad de Castilla y León el Decreto 1/1995, de 12 de enero, procedió a regular el régimen jurídico de las sustituciones de personal sanitario y su disposición final segunda habilita a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para dictar las normas y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto. En este sentido, la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, regula la cobertura de plazas de carácter temporal de personal estatutario y laboral de las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, y la Orden SAN/206/2003, de 28 de febrero, establece el procedimiento de nombramiento del personal funcionario sanitario adscrito a la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

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 funcional 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 en ella misma o en las fuentes complementarias, serán de aplicación las disposiciones y principios generales que regulan la función pública en la Administración correspondiente.

En este mismo sentido, el artículo 2.2 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone que "En lo no previsto en esta Ley, en las normas, pactos y acuerdos que desarrollen la misma o en la normativa básica estatal serán aplicables al personal estatutario las disposiciones y principios generales sobre función pública de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

El artículo 34 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, como ya se ha expuesto, dispone en su apartado 1 que "La selección de personal estatutario temporal se realizará a través de procedimientos que, previa negociación en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas,



se establezcan reglamentariamente y que permitan la máxima agilidad, respetando, en todo caso, los principios constitucionales de acceso a la función pública de igualdad, mérito, y capacidad, así como los de libre concurrencia y publicidad”.

El citado artículo 34 supone una reproducción, casi literal, de lo dispuesto en el artículo 33 de la ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, cuando dispone que “La selección del personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, procedimientos que se basarán en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad y que serán establecidos previa negociación en las mesas correspondientes”. No obstante lo señalado prevé, sin embargo, un desarrollo reglamentario de los procedimientos de selección del personal estatutario temporal.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta, en materia sanitaria, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal básica, teniendo el Estado la competencia sobre la legislación básica en materia de sanidad y régimen estatutario de los funcionarios públicos (artículo 149.1.16ª y 18ª).

Como bien expresa el Tribunal Constitucional, la función propia de la legislación básica es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias sino obligación de atenerse, en el ejercicio de éstas, al sentido, amplitud y fines de la materia básica, sin que ello implique privar a las Comunidades Autónomas de sus competencias estatutariamente asumidas. Eso sí, su desarrollo habrá de tener su referencia y límites en la materia básica, que cada Comunidad Autónoma ha de respetar (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio).

También señala el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 166/2002, de 18 de septiembre, respecto de la legislación básica, que “posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección, de forma que la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencias en la



materia, establezca niveles de protección más altos, que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado”.

Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 388/1993, de 23 de diciembre, indica que las leyes autonómicas sobre función pública han de respetar las normas básicas estatales, que garantizan, además, a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España, la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece la Constitución (artículo 23). Las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no puede llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública, ya que de otro modo los artículos 149.1.18^a y 149.1.1^a de la Constitución resultarían vulnerados.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de febrero de 2000 y de 12 de febrero de 2001 señala que “es indudable que el criterio de capacidad y mérito se satisface mejor con pruebas de conocimiento, sin perjuicio de que una vez asegurado éste se complete con otro tipo de pruebas, al propio tiempo que contribuyen mejor a la realización efectiva del principio de igualdad en el acceso al ejercicio de la función pública, pues pueden acceder a la misma quienes, a través de su exclusivo esfuerzo y con independencia de su procedencia social, demuestran reunir dichos méritos. En definitiva, un sistema que busque la excelencia en la selección de los funcionarios, en lugar de la mera suficiencia de conocimientos básicos, no sólo garantiza mejor el funcionamiento de la Administración y los intereses generales (artículo 103 de la Constitución española), sino que es más justo y acorde con los principios de mérito, capacidad e igualdad y evita en mayor medida las posibles desviaciones de poder en la selección de aquéllos”.

Cabe señalar, además, que la disposiciones dictadas al amparo del artículo 149.1.16.^a de la Constitución son, por principio, prescripciones comunes o normas de mínimos que no han de impedir que una Comunidad Autónoma pueda establecer medidas de desarrollo legislativo y añadir otros requisitos o condiciones que entienda oportunos o especialmente adecuados; interpretación que es la que mejor concuerda con el esquema de distribución de competencias que nuestra Constitución adopta en la esfera de la sanidad



interior, tal y como ésta viene siendo considerada por el Tribunal Constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 2/1983, 80/1984, y 109/2003, entre otras).

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, indica en su disposición transitoria sexta, apartado 1.c), que se mantendrá vigente, con rango reglamentario y sin carácter básico, y en tanto se proceda a su modificación en cada servicio de salud, la norma citada en la disposición derogatoria única apartado 1.d), esto es, el Real Decreto Ley 1/1999, de 8 de enero sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

Con carácter general, no se exigen mayores requisitos, dada la legislación estatal comentada, para regular la gestión y funcionamiento de las bolsas de empleo de personal estatutario temporal, que el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, así como los de competencia y publicidad, y la previa negociación en las mesas correspondientes, tal y como por otro lado se indica en el artículo 80.2 de la Ley 55/2003.

Resulta incuestionable que el procedimiento de acudir a las bolsas de empleo, siempre que se realice con pleno respeto a la temporalidad y urgencia que justifica su utilización, es un mecanismo que permite la máxima agilidad de las demandas esporádicas, o al menos esto debería ser lo habitual, de personal preparado. El carácter de servicio público esencial de la prestación de asistencia sanitaria determina el necesario establecimiento de procedimientos rápidos y flexibles que permitan en todo momento garantizar una adecuada prestación del servicio, con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, concurrencia y publicidad

Por otro lado, la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en su artículo 2 (relativo al ámbito de aplicación de la ley) apartado 4, señala que "Los preceptos relativos a los Títulos IV y V contenidos en la presente Ley serán de aplicación al personal estatutario de los servicios de salud, siempre que sean compatibles con la naturaleza jurídica de su relación con la Administración y no contravengan su normativa propia, en los supuestos que se establezcan reglamentariamente".



Respecto de este personal, que presenta perfiles singulares y, por ello, se rige por su normativa específica, de la que la legislación funcional general es sólo supletoria, cabe indicar que se encuentra ante una relación no sólo administrativa sino funcional, pero de carácter especial, ya que a este personal le es de aplicación en gran medida el régimen funcional (esencialmente en cuanto a la selección y sistemas de provisión), lo que no impide evaluar “una notable falta de certeza y seguridad jurídica” del marco jurídico de aplicación (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 20 de febrero de 2004).

En el régimen de función pública, el artículo 43.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, exige que la constitución de las bolsas de empleo se efectúe con los aspirantes “que hubieran aprobado alguna de las fases o pruebas de que consten éstos [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 al procedimiento de selección de personal estatutario temporal, lo 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.

Con carácter previo a un análisis de fondo del texto sometido a consulta, es preciso destacar, negativamente, que existen numerosas remisiones a un posterior desarrollo reglamentario que podrían haberse regulado en este texto, con lo que se evitaría una profusión de textos aplicables a la vez y acumulativamente para una misma materia. Conviene recordar, al respecto, que todo reglamento ha de ser completo, claro y de fácil manejo.

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, y ayuda 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, 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). 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 supuesto que nos ocupa, es preciso que se haga constar en el último párrafo “de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, con lo que la redacción que se debe de dar es la siguiente: “En su virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2 a) de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Sanidad, visto el informe favorable del Consejo de la Función



Pública, de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión de (...)

Artículo 2. *Constitución y funcionamiento de las bolsas de empleo.*

Este precepto es demasiado extenso. Debe evitarse que los artículos sean excesivamente largos y no es conveniente que tengan más de cuatro apartados.

Deberían restringirse las mayúsculas. Así, por ejemplo, deberá sustituirse en el apartado cuarto "Resolución PROVISIONAL", por "resolución provisional", en el apartado quinto "Resolución DEFINITIVA", por "resolución definitiva", y en el apartado sexto "relaciones DEFINITIVAS" por "relaciones definitivas".

Disposición adicional primera. *Ausencia de bolsa de empleo de categoría o Especialidad. Convocatorias específicas.*

Tal y como señala el apartado 3 del artículo 34 de la Ley 2/2007, las bolsas de empleo constituyen uno de los medios para la selección del personal estatutario temporal, al disponer que "Con carácter general, la selección del personal estatutario temporal se llevará a cabo mediante la constitución de bolsas de empleo con los aspirantes de los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público". Por otro lado, el apartado 4 del artículo 34 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone que en defecto de la previsión contenida en el apartado anterior, por insuficiencia o carencia de aspirantes, se realizarán convocatorias específicas.

Esta disposición adicional viene a recoger lo ya expuesto en Ley 2/2007, de 7 de marzo; sin embargo contiene una serie de precisiones respecto a las convocatorias específicas, en las que se busca el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y concurrencia.

Disposición adicional tercera. *Selección de personal laboral temporal.*

Cabe indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3, de la Ley 2/2007, de 7 de marzo (que viene a recoger la previsión ya establecida en la



Ley 55/2003, de 16 de diciembre): “Las previsiones contenidas en la presente Ley serán de aplicación al personal sanitario funcionario y al personal sanitario laboral que preste servicios en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León en todo aquello que no se oponga a su normativa específica de aplicación, siempre y cuando así lo prevean las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables al personal laboral”.

Sin perjuicio de que el precepto transcrito trata de unificar el tratamiento normativo de todos los tipos de personal, se trata de una precisión que carece de virtualidad práctica, en cuanto que la aplicación de lo establecido en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, se hará depender de que en su propia normativa funcionarial o laboral, y con respecto a esta última en los convenios colectivos aplicables, así se prevea expresamente.

El contenido de la presente disposición no incorpora ningún imperativo nuevo, estableciendo únicamente una remisión a su normativa de aplicación.

Por otro lado, conviene recordar que, cuando se cita un diario oficial, se denominará el diario oficial, el número y la fecha.

Disposición derogatoria. Derogación normativa.

Debería en su caso titularse como disposición derogatoria única.

Además, 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 normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil,

4ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”. En este sentido, como ya se ha indicado, se utiliza en mayúsculas el término Decreto, y “no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la



disposición, se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”.

Sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción.

III CONCLUSIONES

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

Que 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 la gestión de las bolsas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las categorías y especialidades de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

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