



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y  
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de abril de 2009, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto sobre movilidad temporal del personal estatutario fijo sanitario, licenciado y diplomado con título especialista en Ciencias de la Salud y diplomados sanitarios de 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 1 de abril de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto sobre movilidad temporal del personal estatutario fijo sanitario, licenciado y diplomado con título especialista en Ciencias de la Salud y diplomados sanitarios de los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de abril de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 305/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.



### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, once artículos, una disposición adicional y dos finales.

Recoge el preámbulo del proyecto la justificación de la norma proyectada y la finalidad que pretende: facilitar la gestión del personal sanitario especialista, mediante la movilidad temporal, voluntaria o forzosa, de los recursos humanos de la Gerencia Regional de Salud, en aquellas situaciones de inaplazable y urgente cobertura, a centros e instituciones sanitarias que no pertenezcan al mismo complejo asistencial del afectado.

- El artículo 1 refiere el objeto del proyecto de decreto, excluyendo de su regulación, en el apartado 2, la movilidad dentro del mismo complejo asistencial.

- El artículo 2 determina el ámbito subjetivo de aplicación.

- Los artículos 3 y 4 regulan, respectivamente, las causas de movilidad temporal y sus tipologías.

- El artículo 5 establece la duración de la movilidad temporal.

- Los artículos 6, 7 y 8, van dedicados al procedimiento, criterios y efectos de la movilidad temporal forzosa.

- Los artículos 9 y 10 regulan los criterios de movilidad temporal voluntaria y los efectos de ésta.

- El artículo 11 se refiere a que la resolución del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud pone fin a la vía administrativa.

- La disposición adicional primera faculta al Consejero de Sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del futuro decreto.

- La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".



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

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

- Texto definitivo del proyecto del decreto, al que han precedido varios borradores.

- Certificados emitidos por los Secretarios del Consejo de la Función Pública, y de la Mesa Sectorial de Personal Sanitario.

- Memoria, en la que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que asimismo incluye un estudio del marco normativo sustento del proyecto, una referencia a las normas afectadas por el mismo y el informe sobre la necesidad y oportunidad del decreto.

- Memoria económica del proyecto, que adjunta un cuadro-estado de información sobre los servicios de los diferentes Hospitales que pueden verse afectados, en función del número de efectivos, por las medidas contempladas en el presente proyecto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de 16 de diciembre de 2008, que considera que no se realiza una estimación del coste de las medidas previstas en la norma, debido a la variabilidad de los factores que inciden en la misma y por tratarse de situaciones inaplazables y urgentes de limitada duración temporal.

Detalla el referido informe que existe una remisión a las disposiciones generales sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con la única novedad de la previsión de la disposición adicional única del proyecto, que prevé la posibilidad -para aquel personal afectado por procesos de movilidad voluntaria- de la percepción de una productividad variable, que no podrá superar la cuantía de 300 euros.



- Informe de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Administración Autonómica, de 9 de diciembre de 2008.

- En el trámite de estudio por las Consejerías, no se realizan sugerencias.

Procede destacar que la Consejería de Hacienda advierte de la obligatoriedad de remitir a la Secretaría General de la Consejería “el correspondiente estudio económico o, en su caso, la explicación suficiente de que el proyecto indicado no implica ningún coste que pueda ser objeto del mismo”, para dar cumplimiento al artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que prevé que la tramitación por la Administración de la Comunidad de proyectos de disposiciones generales requerirá la elaboración de un estudio sobre su repercusión y efectos en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estimen necesarios, que se someterá a informe de la Consejería de Hacienda.

La advertencia, salvo que se haya acordado una nueva remisión, parece ser un error, dado que consta en el expediente un informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 16 de diciembre de 2008, que parece dar cumplimiento al referido artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, ya citada.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 22 de enero 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.

La singularidad de las características del personal que se contempla en el ámbito de aplicación del proyecto y la necesidad de establecer reglas específicas sobre su movilidad por razones urgentes e inaplazables, hacen necesaria la aprobación de la norma proyectada.

En virtud de lo expuesto ha de considerarse que el dictamen se emite sobre un proyecto de disposición de carácter general que se dicta en desarrollo y ejecución de una ley y, a los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado 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 de disposiciones de carácter general.**

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, se recoge en el artículo 75.3 del mismo texto legal.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto se ha tramitado de



conformidad con las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

### **3ª.- Marco jurídico y título competencial.**

La Constitución española reconoce, en el artículo 43, el derecho a la protección de la salud, atribuyendo a los poderes públicos la competencia para su materialización.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, tiene como objetivo primordial establecer la estructura y el funcionamiento del sistema sanitario público, conteniendo la regulación básica (149.1.16ª de la Constitución) de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud.

Acorde con la distribución competencial que la Constitución realiza entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el artículo 74 del Estatuto de Autonomía señala que "(...) son de competencia exclusiva a 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.

»2. 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. (...)"

En el marco de este modelo sanitario, la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, es la que, entre otras cuestiones, establece "la regulación general de las actividades sanitarias en la Comunidad de Castilla y León, la constitución del Sistema de Salud de Castilla y León y la creación de la Gerencia Regional de Salud, como instrumento institucional para la gestión de las competencias y recursos que se le encomienden" (Exposición de Motivos).



Es el capítulo II de la referida Ley el que determina la ordenación funcional de los servicios sanitarios de Castilla y León y, de forma pormenorizada, los niveles de acceso a los mismos.

Como señala el preámbulo del presente proyecto de decreto, la realidad actual de la escasez de personal sanitario especialista, hace necesaria la reordenación temporal de los recursos humanos de la Administración Sanitaria para garantizar el acceso regular de la población al sistema sanitario.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (que tiene el carácter de legislación básica), regula en su artículo 36 la movilidad por razón del servicio, señalando que "El personal estatutario, previa resolución motivada y con las garantías que en cada caso se dispongan, podrá ser destinado a centros o unidades ubicadas fuera del ámbito previsto en su nombramiento de conformidad con lo que establezcan las normas o los planes de ordenación de recursos humanos de su servicio de salud, negociadas en las mesas correspondientes". Asimismo, regula la movilidad voluntaria (artículo 37) y las comisiones de servicio (artículo 39).

El desarrollo de la norma básica en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León se produce por la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, que en sus artículos 41, 46.1 y 47 recogen las previsiones contenidas en los artículos 36 (movilidad por razón del servicio) y 39 (las comisiones de servicio) del referido Estatuto Marco.

Por otra parte, esta Ley desarrolla las previsiones de los artículos 36 y 39 de la referida Ley 55/2003, en sus artículos 41 (traslado por razón del servicio) y 46 (comisiones de servicio), recogiendo en el artículo 47 las atribuciones temporales de funciones.

Justificada, por lo tanto, la necesidad de desarrollar las cuestiones relativas a la ordenación de la movilidad temporal en el ámbito autonómico a través del texto reglamentario proyectado, ha de concluirse afirmando la legitimidad y suficiencia de las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el dictado de la norma.



En consonancia con ello y en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, presentado el proyecto a iniciativa conjunta de las Consejerías de Hacienda, de Presidencia y Administración Territorial y de Sanidad, se ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

##### **Preámbulo.**

En el preámbulo se hace un análisis del marco normativo, olvidando incomprensiblemente la norma institucional básica de la Comunidad. Por ello sería conveniente realizar una referencia al Estatuto de Autonomía, -el artículo 74 establece las competencias sobre sanidad-, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma-.

##### **Artículo 1.- Objeto.**

El apartado 2 de este artículo excluye del ámbito objetivo de regulación de la norma la movilidad dentro del mismo complejo asistencial, aunque suponga cambio de localidad, señalando que se realizará "bajo los criterios del Gerente correspondiente, en base a la potestad de organización de los recursos que le reconoce el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, que aprueba el Reglamento de Estructura, Organización y Funcionamiento de los Hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, norma que asimismo resulta de aplicación al Servicio de Salud".

A pesar de la exclusión expresa del ámbito objetivo de la norma de la movilidad dentro del mismo complejo asistencial, se procede a establecer su régimen jurídico, recordando a quién corresponde la competencia para acordar la movilidad dentro del mismo complejo asistencial, su fundamento y los criterios de su ejercicio. Además de ello recuerda que la norma está vigente, aunque la misma sea anterior a las transferencias de servicios del Insalud a la Comunidad, aprobada por el Real Decreto 1.480/2001, de 27 de diciembre, y que se refiere a hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud.





Aunque puede haberse incluido con un fin aclaratorio, el citado apartado no aporta nada adicional al objeto de la norma, toda vez que si el centro o la institución sanitaria de nombramiento es el complejo asistencial, la movilidad dentro del mismo no es objeto de este decreto, por aplicación directa del apartado 1º de este artículo.

Por ello, podría valorarse su inclusión en el proyecto de decreto como disposición adicional, de acuerdo con la recomendación contenida en el punto 39 de 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 para la Administración General del Estado.

### **Artículo 3.- *Causas de movilidad temporal.***

El artículo señala que procederá la aplicación del procedimiento de movilidad contenido en esta norma, "cuando sea apreciada situación de inaplazable y urgente cobertura de la asistencia sanitaria de la población en alguno de los centros o instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León y hayan sido agotadas todas las posibilidades para la cobertura de dicha contingencia en el seno de los mismos".

Las causas que pueden motivar una comisión de servicios, una atribución temporal de funciones o un traslado por razón del servicio, son las previstas en los artículos 41, 46 y 47 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Debe tenerse presente que el artículo 41 de la referida Ley establece, para el traslado por razón del servicio, una limitación que el proyecto de decreto omite, ya que sólo se podrá realizar el cambio de destino motivadamente, con las garantías que se dispongan y "de conformidad con lo que establezcan las normas o los planes de ordenación de recursos humanos, negociados en la Mesa Sectorial del personal al servicio de Instituciones Sanitarias Públicas"; por lo que debe presumirse, ante la falta de referencia a dicha limitación, que el presente proyecto de decreto es considerado la norma habilitante a estos efectos, aunque el objeto de la norma no sea, estrictamente, la ordenación de los recursos humanos.



#### ***Artículo 4.- Tipologías de movilidad temporal.***

Se contempla en el artículo 4, como principio general, que la movilidad tendrá carácter forzoso, si bien se prevé que –obviamente- puede ser voluntaria. Los criterios de utilización de cada uno de ellos están establecidos en los artículos 7 y 9.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “tipología” es el “estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias” y “tipo” está definido, entre otras acepciones, como “modelo, ejemplar”. Como la norma se refiere a categorías más que a tipos, podría ser más preciso rubricar el artículo como “clases de movilidad temporal”, entendiéndose por “Clases: Orden en que, con arreglo a determinadas condiciones o calidades, se consideran comprendidas diferentes personas o cosas”.

#### ***Artículo 5.- Duración de la movilidad temporal.***

Debe tenerse presente que el artículo 46.5 de la Ley 2/2007 de 7 de marzo, fija un plazo máximo de dos años para el caso de las comisiones de servicio.

#### ***Artículo 7.- Criterios de movilidad temporal forzosa.***

En la regulación de los criterios de movilidad forzosa, se utiliza en el artículo 7 el término “Centro o Institución de referencia del ámbito”, sin que se defina qué debe entenderse por éste a los efectos previstos en esta norma.

Debe tenerse presente que como señala el artículo 1 del proyecto de decreto, la movilidad que se regula es la que hace referencia al desempeño de funciones en centro o institución sanitaria distinta del ámbito de su nombramiento, por lo que la palabra “ámbito”, añadida a centro de referencia - introducida posiblemente por la advertencia realizada en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos-, no aclara el criterio principal, por no ser muy precisa. Hay que recordar que el artículo 1.1 del proyecto de decreto realiza una exclusión expresa del ámbito objetivo de la norma: la movilidad dentro del mismo complejo asistencial.



### **Disposición adicional única.**

La disposición adicional única del proyecto de decreto habilita al Consejero de Sanidad (se recomienda utilizar la expresión "titular de la Consejería de Sanidad"), "respetando en todo caso el principio de suficiencia presupuestaria", a establecer importes en concepto de productividad a percibir por el personal estatutario en los supuestos de movilidad temporal, fijándose una cuantía máxima mensual.

A este respecto, debe indicarse que la disposición final 6.2 de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, modificó el artículo 6 de la Ley 2/2007, correspondiendo al Consejero de Sanidad, desde el 1 de enero de 2009, según el apartado 2.q.:

"1) El establecimiento de criterios y directrices para la distribución del complemento destinado a retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos.

»2) La determinación de la cuantía individual que por el expresado complemento, en su caso, corresponda a cada profesional el establecimiento de criterios y directrices para la distribución del complemento destinado a retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos, y la determinación de la cuantía individual que por el expresado complemento, en su caso, corresponda a cada profesional".

Por ello, como señala el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, "a tenor del artículo 56 de la Ley 2/2007, el complemento a que se hace referencia es el complemento de productividad; si esto es así, desde el 1 de enero de 2009, los criterios y directrices de distribución del complemento de productividad y la fijación de la cuantía individual a percibir por este complemento son funciones atribuidas por ley al Consejero de Sanidad; resultando necesario ajustar las previsiones de la disposición adicional única del proyecto de decreto a la Ley 2/2007".



### **III CONCLUSIONES**

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto sobre movilidad temporal del personal estatutario fijo sanitario, licenciado y diplomado con título especialista en Ciencias de la Salud y diplomados sanitarios de 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.