

Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de julio de 2009, ha examinado el *expediente relativo al 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*, 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 5 de junio de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al 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*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de junio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 553/2009, 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. Amilivia González.



Primero.- El proyecto.

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

El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar una orden 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 de la Orden.

El artículo 2 tiene por objeto la constitución 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 establece el sistema de aviso.

El artículo 7 regula la suspensión de la permanencia en la bolsa.

El artículo 8 se refiere al nombramiento temporal.

El artículo 9 establece el orden de prelación de los aspirantes en las correspondientes bolsas.

El artículo 10 regula las causas de penalización.

Finalmente, el artículo 11 determina los criterios para el cese del personal temporal.

Por lo que se refiere a las disposiciones adicionales, la primera de ellas tiene por objeto el seguimiento de las bolsas de empleo derivadas de las pruebas selectivas para ingreso en las categorías y especialidades de personal estatutario.

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

La disposición transitoria segunda se refiere a la aplicación a integraciones futuras.



La disposición transitoria tercera, por su parte, establece el régimen jurídico de las penalizaciones previas.

La disposición derogatoria única dispone que a la entrada en vigor de la presente orden, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a ella.

Por último, la disposición final primera habilita al Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud para dictar las instrucciones que sean necesarias para la aplicación de la orden, mientras que la disposición final segunda establece su entrada en vigor.

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:

- 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.



- Breve Memoria sobre el proyecto de orden, de 1 de junio de 2009, en el que se expone la necesidad y oportunidad de la norma y se indica que no se adjunta Memoria Económica sobre el proyecto, por carecer de impacto presupuestario.

- Texto del proyecto de orden que se somete a dictamen del Consejo Consultivo, de 1 de junio 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.

Procede señalar en primer lugar que no constan, en el presente caso todos los documentos exigidos por la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido, 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 corresponden 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.

No obstante, aun no siendo preceptiva la tramitación y documentación prevista para los Decretos en los artículos 75 y 76 de la citada Ley, sí hubiera sido recomendable un mayor cuidado en la observancia de los requisitos de los actos preparatorios de elaboración, lo cual hubiera redundado en el acierto y oportunidad del proyecto sometido a dictamen.

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 26.1.f) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

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 149.1.18ª de la Constitución), mientras que las Comunidades Autónomas ostentan competencia para aprobar las correspondientes normas de desarrollo.

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, 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".

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 presente proyecto requiere analizar, con carácter previo y cierto detenimiento, una serie de cuestiones fundamentales.

- En primer lugar, si el rango de la norma proyectada tiene incidencia en la necesidad de mantener o no el carácter preceptivo del dictamen. Esta cuestión ya ha sido resuelta por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 183/2004 y 657/2004, indicándose en ellos 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 ha considerado que las órdenes pueden tener esta naturaleza, en cuanto constituyan auténticas normas jurídicas que se integren en el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto 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 nuestro Tribunal Supremo en Sentencias de 21 de julio de 2000 y 12 de febrero de 2001, en las que ha declarado 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 la misma.

- La segunda cuestión que se plantea consiste en determinar si se trata de un reglamento del que pueda predicarse su carácter ejecutivo o si, por el contrario, carece de esta naturaleza.

Resulta complejo determinar apriorísticamente si un reglamento es dictado en ejecución de una ley o de un bloque de legalidad que determine previamente unos principios o directrices a los cuales haya de ajustarse, siendo propiamente el contenido de la disposición y su mayor o menor relación con la ley lo que determina la solución en el caso concreto.



En relación a ello el Tribunal Supremo, en Sentencia de 27 de mayo de 2002, señala que “La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término `legislación´, a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos. Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél `cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley´ cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa.

»Los reglamentos organizativos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional -a efectos de delimitación competencial- en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)”.

Por otro lado, el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio



de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: “La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial `completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan´ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento.

»Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término `ejecución de leyes´ teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr.



SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)”.

- La última cuestión que se plantea es la de si la regulación que se pretende aprobar puede revestir la forma de orden o, a la vista de su contenido, más bien ha de adoptar la forma de decreto; es decir, si la Consejería de Sanidad tiene competencia para dictar la disposición proyectada.

Para ello, ha de partirse del artículo 97 de nuestra Constitución, que reconoce al Gobierno -y en principio sólo a él- la potestad reglamentaria.

Si ésta es la principal mención expresa de la Constitución, no acaban con ello las referencias constitucionales a los reglamentos de la Administración, bien que no alcancen el nivel del artículo citado. 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 para 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, a nivel infraestatutario, la ya citada Ley 3/2001, de 3 de julio, en su artículo 26.1.f) recoge, dentro de las atribuciones de los Consejeros, “Ejercer 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”.

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, y siguiendo la doctrina mas consolidada, tal regulación significa que no hay una asignación genérica de potestad reglamentaria a los Ministros o Consejeros, sólo la conferida por leyes “específicas” caso por caso.

Asimismo, desde un punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 12 de julio de 1982, ha declarado que “estando vigente la Constitución, ésta atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno -art. 97- órgano colegiado y supremo de la Administración, que no puede ser sustituido por un Ministro, integrante del Gobierno, sí, pero distinto de él y ajeno a la competencia del órgano colegiado”. Y más recientemente, la Audiencia Nacional, en Sentencia de 22 de marzo de 2000, ha señalado de forma taxativa que “la potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros”.

De acuerdo con lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999, “La potestad reglamentaria de los Ministros ha sido un tema candente y controvertido que, a partir de la Constitución, ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Supremo en las que se ha tratado de coordinar la atribución que el artículo 97 de aquélla hace al Gobierno de la actividad reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la anterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en contraste con la doctrina preconstitucional, en la que no se cuestionaba seriamente la potestad



reglamentaria de los Ministros. La posición actual de la jurisprudencia puede sintetizarse en los tres puntos siguientes: a) La Constitución no derogó el artículo 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, exacto al hoy art. 4.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. b) La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. c) Estos pueden dictar Reglamentos independientes *ad intra*, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general”.

La potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros es de tipo derivado, puesto que es a la Junta de Castilla y León a la que corresponde la potestad reglamentaria originaria, sin embargo no existe obstáculo, dentro de los límites obvios de la materia, de que dicha potestad pueda ser ulteriormente diferida a los Consejeros. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero, confirmó que el artículo 97 de la Constitución no reserva la competencia reglamentaria al Gobierno:

“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)”.

De ahí que el Consejo de Estado, en su Memoria del año 2005, haya entendido lo siguiente:

a) Los Ministros pueden desarrollar (sin necesidad de habilitación) reglamentos del Gobierno. En la práctica, sin embargo, generalmente estos reglamentos suelen atribuir expresamente a los Ministros la competencia para su desarrollo y aplicación.



La regla de que la competencia natural de los Ministros sigue a la del Gobierno ha sido recordada por el Consejo de Estado en diversas ocasiones, últimamente en el Dictamen 199/2006, sobre el proyecto de real decreto modificativo del 2.485/1998, de 13 de noviembre, de desarrollo del artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

Cierto que siempre podrá presentarse el problema de si un real decreto reglamentario ha desarrollado suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde al Gobierno, de suerte que, si no se alcanza el módulo mínimo razonable de regulación, no sería correcto que el Ministro pasara a regular la materia, ni siquiera si ese real decreto habilitara expresamente para ello.

b) No pueden los Ministros entrar en materias que por su importancia parecen más del ámbito de los reglamentos del Gobierno, lo que de nuevo exige un análisis del caso concreto que se plantee.

Un ejemplo reciente de ello ha sido el supuesto objeto del Dictamen del Consejo de Estado 579/2006, relativo al proyecto de Orden de Economía y Hacienda sobre declaración previa de movimientos de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales. En dicho dictamen se sostiene que, aunque tanto la Ley 19/1993, de 21 de diciembre -sobre medidas de prevención del blanqueo de capitales- y su reglamento ejecutivo (Real Decreto 925/1995, de 9 de junio) habilitan al Ministro, dada la importancia de la materia se consideraba adecuado que, en lugar de una orden ministerial, se aprobara un real decreto.

c) Siempre con relación al problema de la regulación mínima por parte del Gobierno, se ha admitido habitualmente la "desreglamentación" de aspectos puntuales regulados por reglamentos del Gobierno, de modo que esos aspectos puedan modificarse por orden ministerial.

El Consejo de Estado ha tenido ocasión de subrayar al respecto (así, Dictamen 912/2004) que, conforme al esquema de fuentes diseñado por la Constitución, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, según previene el artículo 97 del texto constitucional, siendo el modo formal de expresión ordinario de dicha potestad el real decreto acordado en Consejo de Ministros. Igualmente ha recordado que, tras ciertas iniciales vacilaciones



doctrinales y jurisprudenciales, es aceptada la afirmación de que los titulares de los departamentos ministeriales tienen potestad reglamentaria y que el instrumento formal mediante el cual la ejercen es la orden ministerial (artículos 23.3, apartado segundo, y 25.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno); y también ha entendido que dicha potestad reglamentaria se ciñe al ámbito interno de la Administración, a la regulación de las relaciones especiales de sujeción o amparadas en un título habilitante específico y, sólo si existe expresa habilitación normativa, a la relación general de supremacía. En otros términos que, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante orden ministerial.

Esto significa que el Gobierno podrá habilitar a un Ministro para los desarrollos complementarios, pero no obviar su propia competencia natural a base de hacer dejación de la misma mediante un abierto reenvío a lo que decida el Ministro.

No siendo determinable en abstracto el punto hasta el cual el reenvío es correcto y a partir de dónde enmascara un auténtico abandono de competencias propias, para alcanzar conclusiones habrá que analizar cada caso concreto, aunque partiendo del principio de que alguna regulación inicial debe, desde luego, haberse asumido directamente por el propio Gobierno.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2005 mantiene que "Conforme es doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, advertida en la Sentencia de 30 de diciembre de 2004, la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a 'las materias propias de su Departamento'. Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento.

»Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación tradicional del ámbito respectivo de la potestad reglamentaria del Gobierno y de los Ministros y así lo ha interpretado este Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones con los



matices naturales según los supuestos planteados. Valgan por todas las referencias a las Sentencias de 12 de julio de 1982, y 17 de febrero de 1998 (apelación 2.693/1990)".

Sobre la posibilidad de que una orden desarrolle directamente un ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que "La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio". Cabe señalar que no existe en el presente caso remisión expresa alguna a la potestad reglamentaria de la Consejería de Sanidad para la regulación de la presente materia.

La potestad de autoorganización es el ámbito básico o núcleo central de la potestad reglamentaria en el que el Ministro puede desenvolverse con potestad propia, sin que ello suponga que el Ministro no deba respetar normas superiores (entre otras, los reales decretos reglamentarios), para ejercer esa competencia reglamentaria no es necesario habilitación alguna, puesto que esa competencia ya está reconocida con carácter general en los antes transcritos artículos 4.1.b) y 12.2 b) de la Ley 50/1997.

Por tanto, el Ministro tendrá potestad normativa propia y directa para, sin perjuicio de respetar lo establecido en las leyes (o equivalentes -decretos legislativos, decretos leyes-) y en los reglamentos aprobados por real decreto, organizar su propio departamento.

Una vez señalados las cuestiones previas que suscita el proyecto de orden sometido a consulta, respecto del fondo del asunto, 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 (art. 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 exigían 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.

La regulación de la Comunidad Autónoma parece que, de algún modo, trata de desplazar la normativa estatal no básica respecto de la selección de personal estatutario temporal, regulándose profusamente la selección de personal estatutario fijo en la Ley 2/2007, de 7 de marzo, y ello cuando podría haber sido objeto de desarrollo reglamentario, estableciendo la ley solamente los criterios y directrices al respecto, y recogiendo en un sólo texto reglamentario la selección del personal estatutario.

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 funcionarial, pero de carácter especial, ya que a este personal le es de aplicación en gran medida el régimen funcionarial (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.

El Decreto 22/2009, de 26 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2009, establece en su disposición final segunda que “La Consejería de Administración Autonómica podrá, mediante Orden, dictar las disposiciones precisas para la gestión y funcionamiento de las bolsas de empleo previstas en el artículo 43 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que se constituyan como consecuencia de los diferentes procedimientos selectivos”, lo cual se ha llevado a cabo mediante Orden ADM/853/2009, de 27 de marzo, por la que se establecen las bases generales que regirán la gestión de los procesos selectivos derivados de las Ofertas de Empleo Público de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Debe señalarse asimismo que el carácter de servicio público esencial de la prestación de asistencia sanitaria y 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, pudiera haber justificado que, al igual que sucede con la regulación de las bolsas de empleo de personal funcionario, se hubiera contenido una habilitación



normativa en favor del Consejero de Sanidad, a los efectos de establecer el seguimiento de las bolsas de empleo.

En este sentido, tal y como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 98/2009, de 12 de febrero de 2009 "A juicio del Consejo de Estado, una parte significativa de las disposiciones contenidas en los Reales Decretos aprobatorios de las últimas ofertas de empleo público (no sólo los llamados criterios generales de los procesos selectivos) debería ser incluida en el bloque normativo propio de la regulación del personal al servicio de la Administración del Estado, en cuanto son disposiciones que se repiten anualmente y sería preferible su consolidación; otras constituyen un desarrollo de la Ley 7/2007, por lo que deberían ser dotadas de la necesaria coherencia, certeza y permanencia. Ello requiere una iniciativa normativa autónoma dirigida al desarrollo de los principios rectores propios de la Ley 7/2007 (a. e. artículos 18, 55 y 61). De este modo, los Reales Decretos de oferta de empleo público quedarían circunscritos a su objeto propio prescrito por el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público: la concreción de las plazas vacantes con asignación presupuestaria que van a ser cubiertas en cada año y las medidas derivadas de la planificación de recursos humanos a que hace referencia el artículo 70.3 de la Ley 7/2007 que, por su carácter, habrán de atender a la evolución de las circunstancias.

Además, se lograría una mayor claridad del ordenamiento jurídico y una mayor garantía del grado de estabilidad requerido por el principio constitucional de seguridad jurídica. Así, los posibles aspirantes tendrían una referencia cierta, en lugar de estar sujetos a una decisión anual, que les permitiera una razonable previsión sobre el modo en que van a desarrollarse las pruebas selectivas".

Conviene señalar que el proyecto de orden analizado no tiene solamente por objeto la regulación de las bolsas de empleo, sino que su disposición adicional segunda contiene la regulación de las convocatorias específicas a las que alude el apartado. Además del reproche que pueda merecer su ubicación sistemática, en realidad se está procediendo a regular la selección de personal estatutario temporal, puesto que las bolsas de empleo, tal y como señala el apartado 3 del artículo 34 de la Ley 2/2007, constituyen uno de los medios para la selección del personal estatutario temporal. Así el citado precepto dispone 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”.

La breve Memoria del texto sometido a consulta indica la necesidad de someter el presente proyecto de orden a dictamen de este órgano consultivo, al señalar que supone una disposición de carácter general que desarrolla la Ley 2/2007.

La disposición derogatoria de la Ley 2/2007, contiene una cláusula derogatoria genérica. Al respecto debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo “quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente Ley” (como sucede con lo previsto en el último inciso de la disposición ahora comentada) 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. Respecto de la selección de personal estatutario temporal, y si bien no se refiere a la totalidad de los supuestos que abarca, puesto que el personal estatutario temporal puede ser interino, sustituto o temporal, el Decreto 1/1995, de 12 de enero, procedió a regular el régimen jurídico de las sustituciones de personal sanitario, habilitando la disposición final segunda a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para dictar las normas y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación del presente decreto. En este sentido, la Orden SAN/236/2004, de 23 de febrero, que 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, que establece el procedimiento de nombramiento del personal funcionario sanitario adscrito a la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, constituyen una reglamentación normativa.

La Memoria que obra en el expediente remitido tan sólo justifica el rango de la norma “al regular previsiones que serán de aplicación exclusivamente al personal estatutario y laboral que preste sus servicios en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León”, por lo que “se estima que es el adecuado según determina la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Al respecto cabe señalar, que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria a la Junta de Castilla y León, de modo que la potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros ha



de considerarse como de atribución expresa o habilitación caso por caso, bien directamente por la Ley, bien residualmente y por delegación en una norma reglamentaria aprobada por la Junta y, por tanto, con forma de Decreto, y ello cuando el contenido normativo afecte al ámbito externo y no doméstico u organizativo. En el presente caso, no sólo no existe norma alguna que habilite al Consejero para dictar la Orden proyectada, sino que la propia Ley supuestamente habilitante se la niega, implícita pero inequívocamente, al establecer expresamente en su disposición final quinta (que lleva por título "desarrollo reglamentario"): "Se faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones y acuerdos necesarios para el desarrollo de la presente Ley".

En cualquier caso, el artículo 7.1.q) de la Ley de la Función Pública de Castilla y León dispone que corresponde al Consejero competente en dicha materia informar los proyectos de disposiciones generales relativos a cuestiones propias de otras Consejerías en los aspectos que afecten a la política de personal.

Aplicando tales criterios al supuesto que ahora se plantea, debe concluirse que resulta improcedente desarrollar un precepto legal por medio de una norma reglamentaria del rango de orden de Consejería, y no por decreto de la Junta de Castilla y León (artículo 69 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León). Al contrario, resulta exigible que, si bien no todo el contenido de la regulación reglamentaria, sí al menos sus elementos fundamentales, se recojan en una norma con rango de decreto de la Junta de Castilla y León, sin perjuicio de que el mismo habilite a la Consejería competente (en el presente caso la de Sanidad) para que complemente dicho desarrollo reglamentario por lo que se refiere al contenido de la regulación pretendida que presente un carácter más coyuntural.

Conviene asimismo recordar, tal y como se ha señalado con anterioridad, que los Consejeros pueden desarrollar, sin necesidad de habilitación, reglamentos aprobados por la Junta de Castilla y León. Sin embargo, en la práctica suele atribuirse expresamente a los Consejeros competencia para su desarrollo y aplicación; en este sentido ya se ha aludido a la regulación de las bolsas de empleo respecto del personal funcionario de la Administración, no obstante también es preciso recalcar que habrá que acudir al caso concreto en cuanto a si un decreto reglamentario se entiende que ha desarrollado



suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde a la Junta de Castilla y León, entendiéndose así que, si no se alcanza un mínimo razonable de regulación, no sería correcto que el Consejero competente regulase la materia, ni aun siquiera si un decreto de la Junta de Castilla y León lo habilitara expresamente para ello.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que el proyecto de orden remitido a dictamen resulta contrario a derecho, por incompetencia del órgano del que emana, debiendo, por ende, regularse por decreto de la Junta de Castilla y León.

Teniendo en cuenta la conclusión alcanzada, no se considera necesario entrar en el examen del procedimiento de elaboración y del contenido de la norma proyectada.

III CONCLUSIONES

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

No procede, por insuficiencia de rango reglamentario del instrumento normativo elegido (una orden de la Consejería), aprobar el 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.

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