

Sr. Amilivia González, Presidente
Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente
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 30 de julio de 2009, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud*, 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 23 de junio 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 el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de julio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 671/2009, 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. Pérez Solano.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, doce artículos distribuidos en tres capítulos, cuatro disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales.

La Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León dispone, en el apartado 3 del artículo 38, en cuanto a los procedimientos de provisión de plazas, que “El procedimiento de libre designación únicamente podrá utilizarse en los supuestos previstos en el artículo 38 de esta ley.

El citado artículo 38 establece, en su apartado 1, que “Se proveerán por el procedimiento de libre designación los puestos de trabajo de carácter directivo y los puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad, conforme se determine en las correspondientes plantillas orgánicas”.

Asimismo, en la disposición final tercera de la Ley, que lleva por título “Regulación del procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación”, señala que “En el plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se desarrollará el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación”.

Este proyecto viene a desarrollar lo dispuesto en la disposición final tercera, recogiendo el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de libre designación de los puestos de trabajo de carácter directivo, y de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad.

El artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias sobre sanidad e indica, en su apartado 1, que “Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada”.



El proyecto de decreto expresa, en el preámbulo, que su objeto es desarrollar el mandato contenido en la disposición final tercera de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, estableciendo un sistema de provisión para estos puestos de trabajo donde se garantice tanto la necesaria objetividad e igualdad en las condiciones de acceso, como la cualificación profesional de las personas que vayan a desempeñarlos, habida cuenta de la responsabilidad que los mismos conllevan.

El capítulo I, "Aspectos Generales", se compone de dos artículos (1 y 2).

El artículo 1 determina el objeto del decreto, que es la regulación del procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

El artículo 2 establece las normas comunes. Consta de tres apartados.

El primero de ellos dispone que se proveerán por el sistema de libre designación los puestos de trabajo de carácter directivo y los puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad, conforme se determine en las correspondientes plantillas orgánicas.

El segundo determina el órgano competente para convocar y resolver los procedimientos.

El tercer apartado establece el plazo para el cese en el destino anterior y la toma de posesión en el puesto de libre designación.

El capítulo II, "Provisión de puestos de carácter directivo", está integrado por cinco artículos (3 a 7).

El artículo 3 lleva por título "Definición de puestos de trabajo de carácter directivo".

El artículo 4 establece los requisitos de participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo de carácter directivo.



El artículo 5 tiene por objeto la regulación de la comisión de valoración.

El artículo 6 regula el procedimiento para la provisión de puestos de trabajo de carácter directivo.

El artículo 7 se refiere a la remoción en dichos puestos de trabajo.

El capítulo III, "Provisión de otros puestos", consta de cinco artículos (8 a 12).

El artículo 8 dispone que se proveerán por el procedimiento de libre designación los puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad, conforme se determine en las correspondientes plantillas orgánicas.

El artículo 9 se refiere a la comisión de valoración.

El artículo 10 regula el procedimiento.

El artículo 11 se refiere a la evaluación cuatrienal prevista en el artículo 38.6 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, que se realizará por una comisión de evaluación cuya composición y régimen de funcionamiento se establecerá en el marco de las directrices y criterios que regulen la evaluación del desempeño en las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

El artículo 12 tiene por objeto la regulación del cese del personal nombrado Jefe de Servicio o Jefe de Unidad.

La disposición transitoria primera se refiere a los nombramientos anteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

La disposición transitoria segunda regula la modificación en la forma de provisión de las plantillas.

La disposición transitoria tercera dispone que, hasta que no se regule la organización y funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria, la provisión de los puestos de Coordinadores de Equipo de Atención Primaria y de Responsables de Enfermería se ajustará a su normativa específica, sin que le sea de aplicación el contenido de la presente norma.



La disposición transitoria cuarta se refiere a la equivalencia con relación a la antigua clasificación profesional.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para desarrollar el contenido del presente decreto. Dispone expresamente que el procedimiento de evaluación a que se refiere el artículo 10 se determinará por Orden de la Consejería competente en materia de sanidad.

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

Segundo.- El expediente remitido.

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

- Texto del primer borrador del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regula el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud.

- Memoria de 16 de junio de 2008, sobre la necesidad y oportunidad de la norma.

- Acta nº 74 de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas, sobre el proceso de negociación del procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, llevado a cabo en la citada Mesa en su reunión de 20 de junio de 2008.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Administración Autonómica de 3 de julio de 2008.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda 25 de agosto de 2008.



- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad de 3 de abril de 2009.

- Alegaciones de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, de Fomento, de Economía y Empleo, de Educación, de Presidencia, de Interior y Justicia, de Cultura y Turismo, de Medio Ambiente, de Hacienda, de Administración Autonómica, de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Estudio y valoración, de fecha 26 de marzo de 2009, de las alegaciones formuladas por las Consejerías.

- Certificación del Secretario del Consejo de la Función Pública, de 26 de mayo de 2009, sobre el informe favorable de dicho órgano al presente proyecto de decreto.

- Texto del proyecto de decreto fechado el 2 de junio de 2009, que se somete a dictamen del Consejo Consultivo.

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 de Castilla y León, 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 a la Sección Segunda, de acuerdo con 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 Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- Informe sobre su necesidad y oportunidad.
- En cuanto al estudio económico, la memoria sobre la necesidad y oportunidad de la norma, indica que “no se adjunta Memoria Económica sobre el proyecto, por carecer de impacto presupuestario”. En este sentido, el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de fecha 25 de agosto de 2008, señala que “respecto a su incidencia económica y su posible repercusión en el gasto público, esta propuesta no debería conllevar coste alguna al ser una norma de mera gestión de personal (...)”.
- Consultas realizadas a las Consejerías de Economía y Empleo, Sanidad, Fomento, Cultura y Turismo, Hacienda, Educación, Administración



Autonómica, Agricultura y Ganadería, Interior y Justicia, Presidencia y Medio Ambiente.

- Informe de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Administración Autonómica de 3 de julio de 2008.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el 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, en el que no se plantean objeciones a la aprobación del proyecto de decreto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad
- Certificación del Secretario del Consejo de la Función Pública

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 27 de mayo de 2009.

En la Memoria también se indica que el borrador del proyecto ha sido objeto de análisis y negociación en la Mesa Sectorial del Personal de las Instituciones Sanitarias Públicas y se acompaña el Acta de la citada reunión.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

En el procedimiento de elaboración de la norma resulta esencial la observancia de los actos preparatorios, puesto que ello supone una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1998 señala que "Para que un reglamento pueda ser aprobado válidamente, es necesario que la Administración que ejerza la potestad reglamentaria observe, previamente a la aprobación de la norma todos los trámites que la ley reguladora del procedimiento de elaboración establezca. En el procedimiento de elaboración de los reglamentos, la Administración debe observar todos los trámites, empezando, como condición *sine que non* del ejercicio válido de la potestad reglamentaria, por la observancia de los actos preparatorios que miran



a garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad del proyecto de la disposición de que se trate: es esencial que conste explícitamente en el expediente administrativo cuantos informes, dictámenes o documentos sean de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma". Y añade: "El interés público exige que no se formulen propuestas de disposiciones sin acompañar al proyecto correspondiente aquellos datos esenciales; además esa exigencia legal resulta indispensable desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa (...) no cabe que la Administración sustraiga trámites ni elementos esenciales en la elaboración de las disposiciones, porque ello puede determinar (...) la declaración de nulidad de la norma reglamentaria".

El proyecto de decreto se dicta haciendo uso de la habilitación de la potestad reglamentaria que contiene la disposición final tercera de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

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

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: "aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

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 del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma ley).



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

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

El Estatuto de Autonomía dedica su artículo 74 a las competencias sobre sanidad, disponiendo su apartado primero 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 segundo que "En el marco de las bases y coordinación estatal de la Sanidad, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la organización, funcionamiento, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León".

Los profesionales sanitarios y demás colectivos de personal que prestan servicios en centros e instituciones sanitarias han tenido históricamente en España una regulación específica. Esa regulación propia se ha identificado con la expresión "personal estatutario", que deriva directamente de los tres estatutos de personal -el estatuto de personal médico, el estatuto de personal sanitario no facultativo y el estatuto de personal no sanitario- de tales centros e instituciones.

La conveniencia de que existiese una normativa postconstitucional y común para este personal supuso la aprobación del Estatuto Marco de personal estatutario de los servicios de salud mediante la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, cuyo artículo 3 habilita expresamente a las Comunidades Autónomas a desarrollar la normativa básica que se contiene en aquél, a través de la aprobación de los estatutos y demás normas aplicables al personal estatutario de cada servicio de salud. Es esta habilitación la que ampara, por tanto, la legitimidad y suficiencia de las competencias de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia.

En desarrollo de esa normativa básica por la Comunidad de Castilla y León, siguiendo los criterios básicos previstos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, se 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 primero “tiene por objeto desarrollar las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario, contenidas en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en la Comunidad de Castilla y León”.

El presente proyecto de decreto viene a desarrollar lo establecido en la disposición final tercera de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en lo que se refiere al procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud.

Respecto a la libre designación, este sistema tiene por objeto aquellos puestos que se determinen en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones, lo que suele corresponderse con puestos de carácter directivo o de especial responsabilidad. En este sentido, la Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone que “se proveerán por el procedimiento de libre designación los puestos de trabajo de carácter directivo y los puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad, conforme se determine en las correspondientes plantillas orgánicas”.

No cabe duda de que se trata de un sistema especial o excepcional para la provisión de puestos de trabajo, puesto que, en caso contrario, resultarían susceptibles de quedar vacíos de contenido los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y de publicidad. Tal y como señala el artículo 29 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la provisión de plazas del personal estatutario se regirá entre otros principios por el de “igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la selección (...)”. En este sentido cabe señalar que el Tribunal Supremo tiene establecido que la provisión de puestos de trabajo en la Administración pública a través del sistema de libre designación tiene carácter excepcional incluso cuando se trata no de ingreso al servicio de la función pública, sino de provisión de puesto entre quienes ya ostentan la condición de funcionario, exigiéndose para ello una justificación derivada de la naturaleza de las funciones a desempeñar y la especial responsabilidad que comporten (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1996, 7 de mayo de 1993 y 12 de marzo de 2001).



No puede predicarse respecto del citado personal, un carácter de absoluta discrecionalidad. Es por ello que la propia Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone en el artículo 38, apartado 4, que "Tanto las convocatorias como sus correspondientes resoluciones, deberán hacerse públicas en el «Boletín Oficial de Castilla y León». Además en este precepto se señalan una serie de requisitos (en el ya citado artículo 38), que deben reunirse para poder acceder al correspondiente puesto, teniendo en cuenta que la consecución del interés público debe estar presente en la selección de éstos. El apartado 5 del citado artículo establece que "La convocatoria deberá expresar la denominación del puesto y nivel, los requisitos exigidos para su desempeño, el centro, unidad o servicio y la localidad. Asimismo especificarán las características del puesto, además de cuantas otras se consideren adecuadas para su mejor descripción, los criterios de valoración y la Comisión que llevará a cabo la valoración de los candidatos, cuya composición y funcionamiento será establecida reglamentariamente".

Por último, la disposición final tercera de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, establece expresamente un plazo de doce meses para el desarrollo reglamentario de la Ley, plazo que ha sido incumplido. Sin perjuicio del reproche que ello merece, dicho incumplimiento no tiene ninguna repercusión jurídica. Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 403/1996, de 22 de febrero, indica que "el incumplimiento del plazo señalado por la Ley para dictar el Reglamento, podrá tener consecuencias políticas, pero es irrelevante a efectos jurídicos".

A continuación se formulan diversas observaciones sobre aspectos específicos del proyecto de decreto sometido a consulta.

Preámbulo.

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



Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, 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 artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 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 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el contenido del preámbulo dispone que la presente norma se dicta en desarrollo de la previsión establecida en la disposición final tercera de la Ley 2/2007 de 7 de marzo.

En él se hace referencia a la normativa que resulta de aplicación al personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, pero no consta ninguna referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, concretamente a su artículo 74, sobre las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en



materia de sanidad, por lo que sería plausible su inclusión en el preámbulo del proyecto.

Por otra parte es preciso que se haga constar en el último párrafo “de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, por lo que se propone como redacción 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 (...)”.

Con carácter previo, dada la reproducción de artículos de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en el texto de proyecto sometido a consulta, es preciso señalar que, 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, “no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”.

Además, de acuerdo con lo señalado en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 44.119, de 25 de marzo de 1982, expone que “al elaborar el Reglamento de ejecución de un Ley, cabe optar por una de estas dos técnicas: o bien se incluyen en el Reglamento sólo los preceptos que tengan este carácter, o bien, para facilitar su manejo, se incluyen también los preceptos legales que se desarrollan. En este último caso, deben transcribirse los preceptos legales sin modificaciones, señalando incluso entre paréntesis el artículo o apartado de la Ley de procedencia”. No obstante, posteriormente, en el Dictamen núm. 1.016/2000, de 18 de mayo, teniendo en cuenta que los reglamentos deben ser completos, claros y de fácil manejo indica que “No es siempre necesario que en la norma reglamentaria se reproduzca el tenor literal de los preceptos legales que se desarrollan; lo que si resulta del todo punto



necesario es que la norma reglamentaria tenga un significado preciso y sea fácilmente comprensible”.

Capítulo I. Aspectos generales.

Respecto de la titulación del Capítulo I resultaría más acertado, desde el punto de vista de la técnica jurídica, la utilización del término “disposiciones”, y no “aspectos”.

Capítulo II. Provisión de puestos de carácter directivo.

En este capítulo no se tiene en cuenta la evaluación cuatrienal prevista en el artículo 38.6 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo.

Esta evaluación sí está prevista en el capítulo III para los puestos de Jefe de Servicio o Jefe de Unidad. La evaluación del desempeño prevista en el artículo 11, quizá no tiene sentido cuando el personal de carácter directivo puede ser removido discrecionalmente conforme a lo señalado en el artículo 7. Pese a ello, la Ley indica en el apartado sexto del artículo 38, referido a la libre designación, que: “La continuidad en el desempeño de estos puestos de trabajo estará sujeta a evaluaciones cuatrienales con arreglo al procedimiento que se establezca reglamentariamente”. A la vista de lo expuesto, ya que la ley no establece criterio distintivo alguno respecto a los puestos de trabajo de libre designación, debería valorarse la inclusión en este capítulo de un precepto con contenido similar al del artículo 11.

Artículo 6. *Procedimiento.*

Sería adecuado, de acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo, que se eliminaran las alusiones a órganos concretos (tal y como consta que se realiza en diversos artículos del presente proyecto), sustituyéndolas por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo ha destacado ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone.



Capítulo III. Provisión de otros puestos.

A diferencia de lo señalado para la provisión de puestos de carácter directivo, el citado capítulo omite la consideración relativa a los requisitos para poder participar en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en el caso de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad. En cuanto a éstos, el apartado 2 del artículo 38 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, dispone que “Para poder participar en los procedimientos de provisión para puestos de trabajo de Jefe de Servicio y Jefe de Unidad, los interesados deberán reunir a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes los siguientes requisitos, que deberán mantenerse durante todo el procedimiento:

a) Ostentar la condición de personal estatutario fijo de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud.

b) Pertener a la categoría y ostentar la titulación y especialidad, en su caso, que se requiera para el desempeño del puesto de que se trate, conforme establezcan las correspondientes plantillas aprobadas”.

Al respecto, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 43.541, de 28 de julio de 1981, señala que “La claridad es otra cualidad indispensable de un buen Reglamento, y casi la única que justifica su existencia en un régimen político donde impera el principio de legalidad, pues de lo que se trata es de desarrollar los preceptos escuetos de la Ley para descender al detalle, colmar las lagunas y eliminar las dudas”. Se recomienda por ello que se haga referencia a los requisitos que han de cumplirse para participar en los procedimientos de provisión en los puestos de trabajo referidos.

Artículo 10. *Procedimiento.*

El apartado 2 dispone que “El Consejero competente en materia de sanidad, vista la propuesta formulada, procederá al nombramiento del aspirante que resulte elegido en el plazo máximo de dos meses contado desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes. No obstante el puesto convocado podrá declararse desierto”. Pudiera resultar conveniente, a los efectos de evitar una excesiva discrecionalidad, que se añadiese que “el puesto convocado podrá declararse desierto, por acuerdo motivado, en el supuesto de que no concurren solicitantes idóneos para su desempeño”.



El apartado 3 contempla la garantía prevista en el apartado 1 del artículo 39 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, que establece que “El personal estatutario fijo adscrito a centros o instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León que obtenga nombramiento en un puesto de trabajo provisto por libre designación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 38 de la presente Ley, tendrá derecho a la reserva de su plaza de origen”.

No obstante, en el segundo párrafo se añade que “Si el personal nombrado tiene su plaza de origen en otro centro, el nombramiento implicará la comisión de servicios en los términos del artículo 46 de la Ley 2/2007, de 7 de mayo, en una plaza básica en el centro de destino, mientras se mantenga su nombramiento en el puesto de libre designación”.

No se alcanza a comprender el sentido de esta previsión, ya que además de que la naturaleza, función y duración determinada de la comisión de servicio la convierten en una figura inadecuada para el supuesto para la que se contempla, el contenido del artículo 39 de la Ley da respuesta a las consecuencias que se derivarían del nombramiento del personal que tenga su plaza de origen en otro centro.

En todo caso debe tenerse en cuenta que las citadas garantías derivadas del puesto de trabajo son igualmente aplicables al personal estatutario fijo que acceda a un puesto directivo de libre designación.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Artículo 12. Cese.

Se recogen las causas de cese previstas en la ley 2/2007, de 7 de marzo. Así, el apartado c) del artículo 12 del texto sometido a consulta, prevé la remoción del nombramiento, mediante resolución motivada. Cabe señalar al respecto, que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 2009, dispone que “en los puestos de trabajo de libre designación la correlativa libertad de cese es una libre facultad que, en el plano de la constitucionalidad, también queda limitada por el respeto de los derechos fundamentales



(Sentencias del Tribunal Constitucional 17/1996, de 7 de febrero, FJ 3; 202/1997, de 25 de noviembre, FJ 5; 29/2000, de 31 de enero, FJ 3), por lo que, si se pretende el cese (...) en un puesto de esta naturaleza, habrá que justificarlo en un dato o elemento objetivo, que puede estar vinculado a las funciones propias de dicho cargo (Sentencia del Tribunal Constitucional 216/2005, de 12 de septiembre, FJ 7)".

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, se utiliza en mayúsculas el término Decreto. Debe tenerse en cuenta que "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". De igual modo, el término "sanidad" que acompaña a "Consejero competente en materia de", debe ir en minúscula.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas de la Ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la norma. De ahí que el Consejo de Estado recomiende la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

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:



Atendidas las observaciones formuladas al artículo 10, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de provisión y remoción de los puestos de trabajo de libre designación en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud.

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