



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de febrero de 2011, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro del 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 14 de enero de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de enero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 35/2011, 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. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, en el que se exponen las razones que justifican la norma, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, que a su vez consta de dieciocho artículos



integrados en cuatro capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El articulado del texto se integra en cuatro capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

- El Capítulo I, que lleva por título “Objeto, naturaleza, ámbito, finalidades y funciones”, comprende los artículos 1 a 4. El artículo 1 determina el objeto y naturaleza del decreto, el artículo 2 tiene por objeto el ámbito registral, el artículo 3 se ocupa de las finalidades del registro del personal estatutario, y el artículo 4 trata de las funciones del registro.

- El capítulo II, bajo la rúbrica “Organización del Registro del Personal Estatutario”, consta de seis artículos (5 a 10). El artículo 5 lleva el mismo título que el capítulo en el que se integra, el artículo 6 se ocupa del soporte informático del registro del personal estatutario, el artículo 7 de los documentos registrales, el artículo 8 trata del número de identificación personal, el artículo 9 el número de registro personal, y el artículo 10 tiene por objeto los asientos registrales.

- El capítulo III, con el título “Procedimiento Registral”, comprende los artículos 11 a 15. El artículo 11 regula el procedimiento para la práctica de asientos e inscripción registral, el artículo 12 se ocupa del funcionamiento del registro de personal estatutario, el artículo 13 tiene por objeto las anotaciones registrales ordinarias, el artículo 14 las anotaciones marginales y el artículo 15 la cancelación, sustitución y modificación de asientos.

- El capítulo IV “Gestión y coordinación otros registros de personal”, consta de 3 artículos (16 a 18), el artículo 16 se ocupa del ámbito y naturaleza de la información, el artículo 17 tiene por objeto el acceso a la información por parte de los interesados y el artículo 18 la coordinación con otros registros de personal.

La disposición transitoria prevé que la aplicación de lo dispuesto en este decreto se realizará a medida que se implante en los centros e instituciones sanitarias el sistema de gestión integrada de recursos humanos de la Administración de Castilla y León que sirve de soporte informático al registro de personal estatutario.



La disposición final primera habilita a la Consejería competente en materia de sanidad para dictar cuantas normas sean necesarias en desarrollo del decreto.

La disposición final segunda establece que el decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

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

1.- Borrador de proyecto de decreto, de 30 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Reglamento del registro de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

2.- Informe de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León, de 14 de abril de 2010.

3.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, de 26 de julio de 2010, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del proyecto.

4.- Trámite de audiencia concedido a las Consejerías, y alegaciones formuladas por la Consejería de Fomento.

5.- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, de 29 de octubre de 2010. Se adjunta el proyecto informado, fechado el 8 de octubre de 2010.

6.- Informe del Servicio de Normativa y Procedimiento de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de 11 de octubre de 2010.

7. Texto del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de registro de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, fechado el 3 de noviembre de 2010.



8.- Certificado del Secretario del Consejo de la Función Pública de 10 de enero de 2011, sobre el informe favorable de dicho órgano al proyecto de decreto.

9.- Memoria del proyecto, fechada el 22 de noviembre de 2010.

10.- Informe del Secretario General de la Consejería de Sanidad, de 11 de enero de 2011, en el que se exponen los trámites e informes realizados.

11.- Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del registro de personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, fechado el 11 de enero de 2011, sometido a dictamen.

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 prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado



a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se considera como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

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

En la documentación remitida figura la Memoria del proyecto de decreto, en la que se recogen los extremos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio: estudio del marco normativo en el que se incorporará el decreto (en el que no figura, sin embargo, el Decreto 60/2010, de 16 de diciembre, por el que se crea y regula el Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios de Castilla y León); estudio escueto sobre su necesidad y oportunidad; referencia a la tramitación del proyecto con un resumen de las alegaciones presentadas (no obstante se recoge que el informe jurídico es emitido el 29 de octubre de 2010 por la Dirección de los Servicios Jurídicos, cuando el informe de tal fecha es realizado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad); en relación con la memoria económica se señala que ésta no se adjunta al no suponer la aprobación de la norma incremento de



coste en Capítulo I, por lo que carece de impacto presupuestario, y un resumen de la estructura y contenido del proyecto.

En cuanto al procedimiento de elaboración, el artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Del contenido del proyecto se infiere la innecesariedad de los informes previstos en las letras e) y f) del artículo 75.3.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El proyecto de decreto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular observaciones.

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, conforme exige 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 relación con la disposición adicional novena de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2010.

- Consta también incorporado al expediente el informe preceptivo de los servicios jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Se completa el expediente con el informe del Secretario General de la Consejería de Sanidad, exigido por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el que se limita a informar favorablemente el texto del proyecto y a exponer de manera muy sucinta el procedimiento seguido en su elaboración.

Puede considerarse, pues, que se han respetado las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.



3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León. Rango de la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía dedica su artículo 74 a las competencias en materia de sanidad, y su apartado 1 dispone 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 España una regulación específica. Esa regulación propia se ha identificado con la expresión “personal estatutario”, que deriva directamente de los tres estatutos de personal -el estatuto de personal médico, el estatuto de personal sanitario no facultativo y el estatuto de personal no sanitario- de tales centros e instituciones.

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

En desarrollo de esa normativa básica, la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con los criterios básicos previstos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, aprobó la Ley 2/2007, de 7 de marzo, antes citada. El artículo 1 de esta norma señala que “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 proyecto de decreto se dicta en desarrollo de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

Corresponde al titular de la Consejería competente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del 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 definitiva, existe suficiente potestad reglamentaria para aprobar la norma propuesta.

4ª.- Observaciones de carácter general.

El texto del proyecto sometido a consulta sigue tanto el contenido como la estructura del texto contenido en el Decreto 16/2009, de 12 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Personal de la Comunidad de Castilla y León.

En el Dictamen 971/2008 del Consejo Consultivo de Castilla y León, que informó el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de Personal de la Comunidad de Castilla y León, se indicó, en cuanto a la relación entre ambos, lo siguiente: “El artículo 71.1 del EBEP obliga a cada Administración Pública a constituir un único registro de personal en el que se inscriban los datos relativos al personal incluido en los artículos 2 y 5 del EBEP, que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos.

Esta redacción parece ser una novedad con respecto a la regulación contenida en el derogado artículo 13 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que no parecía exigir la existencia de un único registro de personal y en el que se dispone que: “las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales constituirán también registros de personal” (apartado 2); y “todos los registros de personal de todas las



Administraciones Públicas estarán coordinados” (apartado 3). En particular, cabe destacar que en el primer borrador de anteproyecto de ley del EBEP (artículo 26.1) se preveía que “los empleados públicos incluidos en el ámbito de aplicación de este Estatuto se inscribirán en el registro de personal que existirá en cada Administración Pública”. Lo que abona la idea de que el legislador ha pretendido la existencia de un único registro de personal en cada Administración Pública.

Por otra parte, el artículo 26 de la Ley de Función Pública establece que en el Registro General de Personal de la Comunidad de Castilla y León figurará inscrito el personal comprendido dentro del ámbito de aplicación de esa Ley, excluyendo únicamente a los funcionarios de la Administración Local (artículo 2.6). Y ello porque la propia denominación del registro (“de la Comunidad de Castilla y León) y el tenor literal del precepto parecen indicar que su ámbito de aplicación excede de la Administración General e Institucional, incluyendo también al personal de Universidades y al personal estatutario.

Expuesto lo anterior, puede considerarse que ha de existir un único registro de personal en el ámbito de la Comunidad, en el que deberá ser inscrito todo el personal comprendido en el artículo 2 de la Ley de Función Pública (a excepción de los funcionarios de la Administración Local). Ello no impide que, al igual que se prevé para el personal docente no universitario, se constituyan registros delegados para determinados colectivos (personal estatutario, personal de Universidades)”.

Por otro lado, resulta cuando menos paradójico que no se haya tenido en cuenta el Decreto 60/2010, de 16 de diciembre, por el que se crea y regula el Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios, que constituye una norma a través de la cual la Administración Sanitaria facilita información profesional sobre el personal sanitario, mediante la creación y regulación del Sistema de Información de los profesionales sanitarios de Castilla y León, y que integrará, entre otros, los datos del Registro de Personal del Servicio de Salud de Castilla y León.

El citado decreto no solamente tiene por objeto la creación y regulación del Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios de Castilla y León, sino también el establecimiento de los criterios generales y requisitos mínimos de los datos que ha de contener, entre otros Registros, el Registro de Personal



del Servicio de Salud de Castilla y León, en relación con los datos contenidos en el Anexo del mencionado decreto. Además prevé la necesidad de aplicaciones informáticas compatibles con el Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios para garantizar una conexión sincronizada con éste.

Resulta por tanto, necesaria una revisión del contenido del proyecto sometido a consulta, puesto que no parece, conveniente la regulación propuesta en el texto, en el que no se han tenido en cuenta las previsiones contenidas en el Decreto 60/2010, de 16 de diciembre. Debiera recogerse, cuando menos, dentro de las funciones del Registro de Personal Estatutario, la incorporación al Sistema de Información Sanitaria de Castilla y León de los datos relativos a los profesionales sanitarios que resulten exigibles, y posibilitar mecanismos de acceso y consulta por parte de los ciudadanos interesados a los datos que tienen la consideración de públicos, conforme al Decreto 60/2010, de 16 de diciembre, así como que los sistemas y aplicaciones informáticas garanticen la debida sincronización con el Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios.

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

5ª.- Observaciones particulares.

Preámbulo.-

Respecto al preámbulo ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, y ayudar 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 art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución".



Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 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, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, 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 (...)”. Por otra parte, 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.

El contenido del preámbulo carece de la necesaria información a la que se ha aludido en las observaciones generales, además, no consta ninguna referencia al Estatuto de Autonomía, en concreto a su artículo 74, que regula las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en materia de sanidad, por lo que sería plausible la inclusión de dicha referencia en el preámbulo del proyecto.

El empleo de la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León” no debe incorporarse al texto con carácter previo a la emisión del preceptivo dictamen, sino que su utilización estará supeditada a la adecuación del texto a las consideraciones sustanciales que, en su caso, se contengan en el dictamen.

Disposición transitoria.



Por su contenido, esta disposición transitoria debería considerarse como disposición adicional.

De conformidad con lo establecido en el ya citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, el objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación y establecer una regulación autónoma y diferente de la recogida en las normas nueva y antigua para situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva; declarar la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, declarar la aplicación retroactiva inmediata de la norma nueva para estas situaciones, determinar -para situaciones surgidas con posterioridad a la norma nueva- la pervivencia o ultraactividad de la antigua, o regular de modo autónomo y provisional dichas situaciones.

El contenido de esta disposición no es derecho transitorio, ya que no implica la pervivencia de un régimen jurídico previo; además su contenido es demasiado indeterminado, por lo que resultaría más correcto que se estableciese un plazo determinado para la implantación del soporte informático.

6ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Conforme a las referidas directrices de técnica normativa, "el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible". En este sentido, es preciso señalar 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". Así expresiones como "este decreto" o el "presente decreto", deberían ir escritas en minúscula.

Por otro lado, es preciso señalar, que las citadas directrices indican que "Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra", y deberán titularse".

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



III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León.

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