



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de noviembre de 2013, ha examinado el *proyecto de orden por la que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de octubre de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de orden por la que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la Atención Primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de octubre de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 788/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

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

El proyecto de orden sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos, una disposición derogatoria, una disposición final (que prevé la



entrada en vigor de la orden) y un anexo comprensivo del plan cuya aprobación se pretende.

### **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:

- Borrador de orden por la que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, carente de firma.

- Informe de oportunidad y económico de 18 de diciembre de 2012 referido al proyecto de orden.

- Certificado expedido por la Secretaria de la Mesa Sectorial del Personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, en el que se hace constar que en reuniones celebradas los días 15 de junio y 13 de agosto de 2012 se ha informado y debatido el punto referente al Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud. Dicho certificado está fechado el 13 de agosto de 2013.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 30 de enero de 2013.

- Documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos ha conocido el 26 de julio de 2012, "previamente al inicio de su tramitación", al amparo del artículo 4.1.b) del Decreto 86/2007, de 23 de agosto, el referido Plan.

- Informe de la Viceconsejería de Función Pública y Modernización de la Consejería de Hacienda de 27 de febrero de 2013.

- Propuesta de Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de 26 de marzo de 2013, carente de firma, sometido a informe de Asesoría Jurídica.



- Certificado expedido por el Secretario del Consejo General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León el 13 de septiembre de 2013, en el que se hace constar que el proyecto de orden aprobatoria del Plan fue analizado en la reunión celebrada por dicho órgano de 19 de octubre de 2012 y que, tras las intervenciones y particulares opiniones y observaciones manifestadas por los representantes de los sindicatos y de la FRMyP [Federación Regional de Municipios y Provincias], el Consejo General apoyó mayoritariamente y en términos generales el proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad de 12 de abril de 2013.

- Certificado expedido por la secretaria del Consejo de la Función Pública en el que se hace constar que la propuesta de orden aprobatoria del Plan ha sido informada favorablemente por dicho órgano en su sesión de 27 de septiembre de 2013.

- Proyecto de orden por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, de 4 de octubre de 2013, sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

- Memoria del proyecto de orden de 4 de octubre de 2013, firmada por la Directora General de Recursos Humanos.

- Informe de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad de 18 de octubre de 2013, en el que expone los trámites e informes realizados.

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**

El proyecto de orden sometido a dictamen de este Consejo Consultivo tiene por objeto la aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Humanos



para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La solicitud de consulta, efectuada por el Consejero de Sanidad, se realiza, según se señala en el escrito de remisión, "a los efectos previstos en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de (...) Castilla y León". Conforme a este artículo es obligatoria la consulta al Consejo en el supuesto de "proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". Por tanto, con base en este artículo, se ha recabado el parecer del Consejo, al considerarlo preceptivo en este asunto.

No obstante, para determinar la necesidad de tal dictamen, no puede prescindirse del análisis de la naturaleza del plan que pretende aprobarse y del estudio del procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

La aprobación del Plan de Ordenación de Recursos Humanos recogido en el anexo al proyecto de orden es, sin duda, una aplicación de la competencia que el Consejero de Sanidad ostenta en materia de planificación de los recursos humanos del Servicio de Salud de Castilla y León para conseguir la máxima eficiencia en su asignación, con el fin de mejorar la actividad asistencial (artículos 6.2.e), 11.1 y 12.2 de la Ley 2/2007, de 7 marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León). Su aprobación deriva de una previsión expresa contenida en tales preceptos y en el artículo 52 de la misma Ley. La aprobación del Plan debe realizarse por Orden del Consejero, tal y como exige el artículo 71.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Los objetivos de este Plan son: "redistribuir las cargas asistenciales entre las diferentes demarcaciones asistenciales que integran las zonas básicas de salud para equilibrar el contenido funcional en el ámbito de la todas ellas, atendiendo a factores organizativos, sociales demográficos y geográficos"; "conseguir la máxima eficiencia en la asignación de los recursos humanos en el ámbito de la atención primaria, que redunde en una mayor calidad en la prestación del servicio sanitario" y "favorecer la estabilidad de los profesionales en los equipos de atención primaria de la Gerencia Regional de Salud, permitiendo su acceso a las nuevas demarcaciones, la elaboración de listas de aspirantes a traslados para poder cubrir, a medida que se vayan quedando



vacantes, las plazas de categorías a extinguir, con personal perteneciente a dichas categorías siempre que esté destinado en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud". Ahora bien, el Plan de Ordenación de Recursos Humanos tiene también un evidente carácter normativo, no meramente programático, pues muchas de sus determinaciones son vinculantes.

Sin perjuicio de lo anterior, admitida la conjunción en el texto examinado de aspectos normativos y programáticos, es preciso determinar la preceptividad o no del dictamen de este Consejo Consultivo, con base en lo preceptuado en el artículo 4.1.d) de la citada Ley 1/2002, de 9 de abril.

El análisis ha de partir necesariamente de la línea interpretativa marcada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de septiembre de 1997 que, aun moviéndose en un ámbito específico referido a un Plan de Transformación sobre zonas regables, puede aplicarse a este caso por la analogía de los motivos expuestos para fundamentar el carácter no preceptivo del dictamen. La Sentencia, referida al citado Plan, dice así:

"Incluye un cierto contenido de carácter normativo, sin que para ello sea obstáculo que su vigencia sea definida en el tiempo, pues aquél no es incompatible con una duración temporalmente limitada. Pero también es cierto que, por el referido contenido, no tiene una naturaleza unitaria y que ni tan siquiera resulta predominante el mencionado carácter normativo, sino que destaca su significado de programación de actuaciones a realizar, que se agota con su cumplimiento, como una segunda fase del referido procedimiento complejo o plural que tiende a la ordenación de la propiedad y `puesta de riego´ de la correspondiente zona.

»Para la elaboración y aprobación de dicho Plan General de Transformación, que por lo señalado no adquiere la condición de Reglamento ejecutivo de la LRDA, es la propia norma legal la que establece un singular procedimiento que se traduce en las siguientes exigencias sustancialmente cumplidas en el expediente".

Puede afirmarse que en este caso se ha respetado sustancialmente el procedimiento y se han cumplido los trámites esenciales exigidos para la aprobación de los citados planes en el artículo 12.2 de la Ley 2/2007, de 7 de



marzo: negociación previa en la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, audiencia del Consejo General de la Gerencia Regional de Salud y propuesta del Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003 expone con rotundidad que "(...) la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al disponer que "la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones", excluye –como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado– de la obligatoriedad del mencionado dictamen a los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento "ejecutivo".

»Categoría que, ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las Leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado 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, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece.

»En este sentido, tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo".

Señala, en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que "no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar,



desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley (...).”

Lo mismo cabe predicar del proyecto de orden sometido a dictamen, ya que, en cuanto aprobatorio del Plan de Ordenación de Recursos Humanos, se aprecia en éste ese carácter programático que tiene por finalidad la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Mediante la aprobación de este Plan la Consejería de Sanidad no desarrolla o completa la Ley 2/2007, de 7 de marzo, sino que se limita a ejercitar una específica atribución de competencia.

Los reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley, puesto que cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad, pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, hueco de auténtica entidad sustancial. En este mismo sentido se pronunció, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 1 de junio de 1999.

Cualesquiera reglamentos, salvo los independientes o de necesidad, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención de este Consejo.

La orden aprobatoria del Plan examinado no puede considerarse un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley en el sentido de desarrollarla o completarla (tal cualidad conllevaría la preceptividad del dictamen), porque éste aparece subordinado a la primera pero, a la vez, colabora con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una regulación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario.



En suma, todo reglamento, salvo los llamados independientes y los de necesidad, en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Ahora bien, para considerar que se está en presencia de un reglamento ejecutivo, es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley e innove el ordenamiento jurídico.

Desde luego que ha de reputarse inviable una ordenación de los recursos humanos mediante una sola regulación legal, por definición principal y en ocasiones abstracta, lo que hace necesaria la regulación reglamentaria en gran medida, y aunque con menor intensidad, la planificación que concrete y aborde los objetivos, medidas y actuaciones a desarrollar y por un periodo de tiempo determinado, como cauces necesarios para permitir la efectividad de la norma con rango legal.

El Plan, que se aprobará mediante la orden ahora en proyecto, responde a una serie de fines predeterminados en la Ley 2/2007, de 7 de marzo. Es decir, no ejecuta reglamentariamente la Ley, sino que sirve de vehículo para la plasmación de los objetivos que se pretenden conseguir en materia de personal y de las medidas previstas para su logro. No hay un complemento regulador o un desarrollo de la Ley, sino una pura y simple aplicación de ésta a la materia objeto del Plan. Por supuesto, se subordina a la Ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los huecos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas con encomienda a la Administración de la tarea de concretarlas.

Su condición de orden aprobatoria del Plan de Ordenación de Recursos Humanos no debe llevar a confusión o distorsión interpretativa sobre su relación con la Ley 2/2007, de 7 de marzo, que, por lo que se ha argumentado, no es de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de si un reglamento o disposición es ejecutivo o no; ni innova el ordenamiento jurídico.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, este Consejo Consultivo considera que el proyecto de orden remitido, al tener la consideración de instrumento de planificación, no puede ser calificado de reglamento o disposición de carácter que se dicta en ejecución de una ley y no es, por ello, preceptivo el dictamen solicitado.





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de orden por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Humanos para la reestructuración de la atención primaria en la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

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