



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de marzo de 2014, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario*, 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 27 de febrero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 83/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto.

El objeto del proyecto de decreto es el establecimiento del procedimiento, requisitos, condiciones y efectos del proceso para la integración



directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario.

La disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que es declarada básica por su disposición final primera, establece que "Al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o servicios de salud, y con el fin de mejorar la eficacia en la gestión, las Administraciones sanitarias públicas podrán establecer procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo.

»Asimismo, se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal laboral temporal y funcionario interino en la condición de personal estatutario temporal, en la categoría, titulación y modalidad que corresponda".

En desarrollo de la referida previsión normativa se dictó el Decreto 61/2004, de 27 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario y, en desarrollo de aquél, se dictó la Orden SAN/55/2005, de 18 de enero. Sin embargo, ambas normas fueron anuladas por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 852/2006 de 28 de abril, confirmada por Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo nº 4099/2009 de 3 de junio, porque durante la tramitación de referido Decreto no se recabó informe del órgano colegiado interministerial al que se refiere la Ley 55/2003, de 16 de diciembre y la Ley 16/2003, de 28 de mayo de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de la Salud.

Actualmente, la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León reproduce la misma previsión que la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal del Servicio de Salud de Castilla y León y mejorar la eficacia en la gestión.



La disposición adicional novena de la Ley 7/2005, de 24 mayo, de la Función Pública de Castilla y León, referida a los procesos de estatutización, dispone que "al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o servicios sanitarios de la Gerencia Regional de Salud, y con el fin de mejorar la eficacia de la gestión, podrán establecerse procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios sanitarios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo".

Por último el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, contempla "una serie de medidas destinadas a corregir determinadas situaciones estructurales en relación con los recursos humanos, verdaderos activos del Sistema Nacional de Salud".

Según el preámbulo, el presente decreto tiene por objeto establecer el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo que presta sus servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León. Indica que "el proceso de integración ha de revestir carácter gradual en la medida en que requiere no sólo el acuerdo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sino también porque han de establecerse criterios de prioridad según las necesidades organizativas, asistenciales y presupuestarias del sistema de salud; de ahí que el presente decreto determine las pautas generales a las que ha de ajustarse el proceso de integración correspondiendo a la consejería competente en materia de sanidad dictar la normativa de desarrollo que regule la integración de los colectivos de personal, teniendo en cuenta las características específicas de cada uno de ellos y el régimen jurídico del personal que los integra".

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, tres disposiciones adicionales y dos finales.

El artículo 1 determina el objeto y régimen jurídico del decreto.

El artículo 2 se refiere a los requisitos.

El artículo 3 regula las condiciones de la integración.



El artículo 4 hace referencia al procedimiento de integración.

El artículo 5 determina los efectos de la integración.

La disposición adicional primera se refiere a la integración en el régimen jurídico estatutario del personal temporal.

La disposición adicional segunda contempla la transformación de los puestos de trabajo.

La disposición adicional tercera hace referencia al régimen de habilitaciones para el ejercicio profesional.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en materia de Sanidad para dictar cuantas normas sean necesarias para la aplicación y desarrollo del presente decreto.

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 documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Diversos borradores del proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario, que se sometió a la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas.

- Actas de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, correspondientes a las sesiones celebradas los días 19 de diciembre de 2012 y 28 de enero de 2013.

- Memoria económica del proyecto de 28 de febrero de 2013.

- Memoria de 1 de marzo de 2013 sobre el proyecto de decreto.



- Informe de la Dirección General de la Función Pública de 1 de julio de 2013.

- Observaciones formuladas por la Dirección General de la Función Pública y por el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Hacienda. Obran asimismo escritos de las Consejerías de la Presidencia, Hacienda, Fomento y Medio Ambiente, Cultura y Turismo, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Educación y Familia e Igualdad de Oportunidades en los que señalan que no formulan observaciones al texto

- Informe de la Dirección General de Ordenación Profesional, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de 2 de septiembre de 2013. Adjunta informes de la Abogacía del Estado de 19 de julio y 22 de septiembre de 2006.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 14 de noviembre de 2013.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 20 de diciembre de 2013.

- Certificado de la secretaria de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas de 17 de enero de 2014.

- Certificado de la secretaria de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, de fecha 4 de febrero de 2014.

- Certificado de la secretaria del Consejo de la Función Pública de 5 de febrero de 2014.

- Proyecto de decreto de 8 de enero de 2014 que se somete a informe del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Memoria de 10 de febrero de 2014.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Sanidad de 18 de febrero de 2014.



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.

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 apartado tercero, 2.a), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, 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 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 de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 de la propia Ley. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.



- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas, constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de



carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley". En el presente caso no es necesario, por el objeto del decreto, que su procedimiento de elaboración se someta a la evaluación de impacto normativo.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010.

En el presente caso no es necesario, por el objeto del decreto, que en su procedimiento de elaboración se someta a la evaluación del impacto normativo.

Según se expuso en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001 (Dirección de los Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Secretario General de la Consejería proponente, Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas, Mesa General del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas y Consejo de la Función Pública).

Este decreto viene a sustituir al Decreto 61/2004, de 27 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario, desarrollado por la Orden SAN/55/2005, de 18 de enero. Sin embargo, como se ha señalado, ambas normas fueron anuladas por Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León nº 852/2006, de 28 de abril, confirmada por Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo nº 4099/2009, de 3 de junio, con fundamento en que durante la tramitación del referido decreto no se recabó informe del órgano colegiado interministerial al que se refiere la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo de Cohesión y Calidad del sistema Nacional de la Salud.

En este sentido el Real Decreto 434/2004, de 12 de marzo, crea la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia



presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud o implicaciones económicas significativas.

La referida Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo nº 4099/2009, de 3 de junio, señala "hay que entender que el Decreto autonómico 61/2004 y la Orden de la Consejería de Sanidad 55/2005, tienen trascendencia económica para el Sistema Nacional de la Salud e implicaciones económicas significativas, tanto si se contemplan bajo la perspectiva de la Ley Presupuestaria Autonómica, como de la Nacional Estatal, a cuyos recursos deberá acudir en casos de insuficiencia de los recursos económicos autonómicos presupuestados o de otra índole.

»Y es que, en definitiva en el marco de aplicación de la Ley 55/2003, sobre personal estatutario de los Servicios de la Salud, el cambio de régimen jurídico de todo el personal laboral y funcionario de la Comunidad de Castilla-León, es una medida en sí misma importante, por la trascendencia económica que implica, trascendencia que lógicamente ha de repercutir en el equilibrio financiero del Sistema Nacional de la Salud.

»Por otro lado es claro que la actuación de la Comisión no solo ha de desenvolverse en el ámbito de la financiación de las prestaciones, según se infiere del hecho de que conforme a lo ya dicho, la previsión de actuación de dicho órgano colegiado interministerial, aparece impuesta por una Disposición Final de la Ley 55/2003, reguladora del Estatuto del Personal Estatutario de los Servicios de la Salud, y, por tanto en el marco de dicho personal, al que se refieren las normas autonómicas discutidas, y no en el de las prestaciones. A la misma conclusión se llega contemplado el problema desde el punto de vista del art. 3º.3 del RD. 434/2004, de 12 de marzo, que establece que 'Asimismo, corresponde a la Comisión informar sobre cualquier otra actuación que esté en directa relación con aquellos asuntos que tengan trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Salud o que tengan implicaciones económicas significativas para este'. Lo que evidencia dada la amplitud con que está redactado el precepto, que la intervención de ese órgano colegiado, también se hace necesaria en supuestos como el ahora discutido".

En este sentido, la Sentencia de 27 de octubre de 2009, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, señala lo siguiente:



“(...) ha de decirse que la convocatoria para la estatutarización de personal laboral, efectuada por Orden SAN/220/2005, trae causa del Decreto 61/2004, de 27 de mayo, por el que se establece el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario, y la Orden SAN/55/2005, de 18 de enero, por la que se desarrolla el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal funcionario y laboral fijo en la condición de personal estatutario. (...).

»Las expresadas normas, que constituyen el basamento que ha dado lugar a la resolución recurrida, fueron objeto de anulación por la Sala mediante Sentencia de 28 de abril de 2006, recaída en el recurso 2534/2004. Esta sentencia venía, en esencia, a expresar que la aplicación de las normas impugnadas en el procedimiento en que recae conlleva `... implicaciones económicas significativas en la financiación del sistema autonómico de Salud y que excede del mismo ya que existe la posibilidad fundada de sufragar los costes de la integración con recursos económicos superiores a los presupuestados para la Gerencia Regional de Salud, con lo cual y a la postre incide en el ámbito previsto en los artículos 3.2, 4 (Fondos Específicos) y 68 de la Ley estatal 21/2001 con riesgo de generar distorsiones o desequilibrios que pueden repercutir negativamente, a medio o largo plazo, en la estabilidad financiera del Sistema Nacional de Salud.

»Por tanto, si las disposiciones y actos autonómicos están afectados por la final segunda mencionada y si los aquí recurridos tienen implicaciones económicas significativas que pueden afectar o incidir en la estabilidad del Sistema Nacional de Salud, se hace necesario el informe preceptivo del organismo colegiado interministerial para que valore las circunstancias económicas del procedimiento de integración, y demás trámites previstos en la expresada norma legal. Como eso no se ha seguido en el supuesto enjuiciado, lo que queda demostrado por el expediente administrativo (inicial y ampliado) y por el reconocimiento implícito que se efectúa al respecto en el escrito de contestación, sucede que concurre la hipótesis de nulidad absoluta prevista en el apartado 2 del artículo 62 de la Ley Procedimental 30/1992’.

»(...) - La nulidad de las citadas normas -dictadas en desarrollo de la disposición adicional 5ª de la Ley 55/2003-, que ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2009, y que constituyen la habilitación reglamentaria para el desarrollo de la convocatoria en que recayó el



acto impugnado, conlleva necesariamente que todos los procesos convocados para la integración de personal laboral en personal estatutario deban ser, asimismo, objeto de anulación (...)."

Consta en el expediente un escrito de la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de 2 de septiembre de 2013 sobre "el nuevo marco normativo para la estatutarización (...), conforme a lo previsto en el artículo 10.4 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de su prestaciones y, en relación al informe preceptivo de la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del SNS o implicaciones económicas significativas (artículo 4 del Real Decreto 434/2004 de 12-III), en el que se concluye que en el caso planteado por la Comunidad de Castilla y León "no sería exigible tal informe". Se adjuntan dos informes de la Abogacía del Estado en el que se apoya la referida interpretación porque el procedimiento "no tendrá una incidencia presupuestaria o económica realmente significativa".

El preceptivo informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 14 de noviembre de 2013, adjuntado al expediente, muestra el coste de la estatutarización del personal laboral –especialmente relevante en el "concepto carrera profesional"-. No obstante, debe subrayarse que este concepto retributivo, que se extendió "por disposición reglamentaria al personal laboral fijo al amparo de un compromiso de estatutarización con la condición de reversión de cantidades de no cumplirse dicho compromiso", se encuentra actualmente suspendido.

Por ello, cabe concluir a la vista de la documentación analizada que el proyecto de decreto ha sido tramitado cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

3ª.- Competencia y marco normativo.

El artículo 74.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencias sobre sanidad y en 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”.

En su apartado 2 dispone 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 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”.

El presente proyecto de decreto viene a desarrollar lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, en lo que se refiere al procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario.



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 promulgar la norma propuesta.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Sanidad ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto le merece al Consejo las observaciones que a continuación se exponen.

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 4078/1996, 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 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990), criterio que ha de ponerse de nuevo de manifiesto. 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 las previsiones establecidas en la disposición adicional quinta 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 la inclusión de tal mención en el preámbulo del proyecto, así como la referencia al artículo 149.1.16ª de la Constitución en el que se establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Sería conveniente que también se hiciera referencia al Consejero competente en materia de personal, en relación con aquellas disposiciones que afectasen a la ordenación de la función pública.

Disposición final tercera. Entrada en vigor

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León, previsión que no se justifica de forma suficiente.



Por ello, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, de no existir razones para suprimirla, este Consejo Consultivo considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para la integración directa y voluntaria del personal laboral fijo en la condición de personal estatutario.

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