

Expediente Núm. 71/2019  
Dictamen Núm. 137/2019

**V O C A L E S :**

*García García, Dorinda,*  
Presidenta en Funciones  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de marzo de 2019 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se justifica la necesidad de proceder a una primera modificación del Decreto

87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias, al haberse detectado “un efecto no previsto (...) que distorsiona las plantillas en los centros de Atención Primaria”, consistente en que “cuando la designación del puesto de coordinador o responsable de enfermería recae en un profesional ajeno al equipo, de otra zona básica de salud (...), carece de una plaza básica en la zona de destino”. Este efecto se pretende corregir “limitando la participación en las convocatorias” de estos puestos “al ámbito de la zona básica de salud, de modo que todos los profesionales interesados dispongan ya de una plaza básica en la misma”.

Asimismo se pretende la modificación del artículo 9.1 del Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la Estructura y Funcionamiento de las Áreas y Unidades de Gestión Clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias, de conformidad con los últimos pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias favorables a articular la provisión de los puestos de director de área y unidad de gestión mediante el concurso de méritos.

Se alude a continuación a la necesidad de modificar el plazo de toma de posesión previsto en el artículo 10.2 del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, “reduciendo el mismo por razones de eficiencia del funcionamiento del servicio sanitario”. Al mismo tiempo, se considera conveniente abordar una regulación propia de los plazos posesorios y sus efectos en los procedimientos de movilidad voluntaria, de selección de personal y de provisión de puestos directivos.

Se indica igualmente que el texto ha sido objeto de negociación en los términos previstos en los artículos 36 y 37 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y se hace referencia a la adecuación del Decreto al cumplimiento de los principios recogidos en el artículo 129 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente, la norma alude a la competencia que ostenta el Principado de Asturias para su aprobación, fundada en los artículos 10.1.1 y 15.3 del Estatuto de Autonomía.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y dos disposiciones finales.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los sistemas de provisión de puestos de trabajo singularizados y mandos intermedios en el ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias", incorpora cinco apartados que disponen diferentes modificaciones en los actuales artículos 1, 4 y 10, así como en la disposición adicional única, que pasa a ser la primera al añadirse otras dos disposiciones adicionales relativas a la toma de posesión en los procedimientos de movilidad voluntaria, de selección de personal y de provisión de puestos.

Completan el proyecto de Decreto dos disposiciones finales. La primera se refiere a la "Segunda modificación del Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la estructura y funcionamiento de las áreas y unidades de gestión clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias", y la segunda fija la entrada en vigor del Decreto en elaboración al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

A propuesta del Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias de 7 de febrero de 2018, mediante informe de esa misma fecha en el que se razona la necesidad de abordar la regulación que se pretende, el procedimiento se inicia por Resolución del titular de la Consejería de Sanidad de 13 de febrero de 2018.

Con fecha 5 de marzo de 2018, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana emite certificación

acreditativa de que el proyecto fue sometido a consulta previa publicada en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el 15 de febrero de 2018, habiendo finalizado el plazo de presentación de alegaciones el día 2 de marzo de ese año. Consta que durante ese periodo no se presentó ninguna aportación.

Mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 18 de mayo de 2018 se amplía, en los términos previstos en la propuesta elaborada por el Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias, que considera necesario modificar los plazos de toma de posesión (folios 12 a 16), el objeto del procedimiento administrativo para la elaboración del proyecto de disposición y se acuerda la apertura de un nuevo trámite de consulta previa. La iniciativa se publicó nuevamente en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el 28 de mayo de 2018, sin que tampoco se presentaran aportaciones.

Con fecha 9 de agosto de 2018, el Director de Profesionales remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora un informe sobre la propuesta; un borrador del proyecto de Decreto; un informe relativo a los costes de personal en el que se señala que salvo la modificación de los plazos posesorios en los procesos de movilidad voluntaria, en los que se estima el ahorro en los costes por sustituciones del plazo posesorio en 831.912,71 € por cada concurso de traslados, el resto de medidas no conlleva gasto o ahorro asociado; una certificación de la Secretaria de la Mesa Sectorial de Negociación de Personal Estatutario en la que consta que se trató el asunto en las reuniones celebradas los días 18 y 23 de julio de 2018, sin que se haya alcanzado acuerdo al respecto, y las alegaciones de las Juntas de Personal. A continuación se procede a dar cumplimiento al trámite de información previa a los órganos de representación del personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

También se remitió el texto, a efectos del trámite de audiencia, a las siguientes entidades: CSI, SIMPA, SATSE, USIPA, SICEPA, Colegio Oficial de Psicólogos de Asturias, Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de

Asturias, Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Asturias, Colegio Oficial de Farmacéuticos de Asturias, Colegio Oficial de Médicos de Asturias, CCOO Asturias, UGT Asturias, CSIF, Colegio Oficial de Trabajo Social de Asturias, Colegio Oficial de Químicos, Colegio Oficial de Biólogos y Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de Asturias. Las alegaciones presentadas por CSIF, SIMPA y CSI fueron informadas por la Subdirectora de Profesionales del Servicio de Salud del Principado de Asturias con fecha 15 de noviembre de 2018. No se introdujeron cambios en el texto del proyecto a consecuencia de las mismas.

Mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 22 de agosto de 2018 la norma en elaboración fue sometida a información pública.

Remitido el proyecto de Decreto, junto con la correspondiente memoria económica, a la Dirección General de Presupuestos y a la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Hacienda y Sector Público, estas emiten sus respectivos informes los días 21 de diciembre de 2018 y 9 de enero de 2019. Las observaciones formuladas por la Dirección General de la Función Pública son valoradas e informadas por el Director Gerente del Servicio de Salud del Principado de Asturias el 31 de enero de 2019.

Con fecha 5 de febrero de 2019, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad remite el texto de la norma cuya aprobación se pretende a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes. Presentan observaciones la Consejería de Hacienda y Sector Público y la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, recogándose los cambios introducidos en una versión posterior del proyecto de Decreto.

Asimismo, obra incorporado al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 25 de febrero de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora elabora un informe sobre la norma proyectada en el que

resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. En él aborda, además, las consecuencias sociales y económicas del proyecto y evalúa el impacto de género y sobre la infancia, la adolescencia y la familia y la unidad de mercado, e informa favorablemente la disposición a efectos de su remisión al Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 4 de marzo de 2019, según certifica la Secretaria de la citada Comisión al día siguiente, señalando que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de marzo de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

#### **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), sin perjuicio de la normativa básica subsistente.

Al expediente sometido a consulta se han incorporado un informe-memoria justificativo de la necesidad de la norma proyectada, una memoria económica (informe relativo a los costes de personal, de 7 de agosto de 2018), una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

También debe tenerse en cuenta lo previsto en la normativa básica estatal respecto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos. En efecto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), establece como trámites diferenciados la consulta previa, la audiencia y la información pública, sin que aquel trámite separado haya sido objeto de tacha de inconstitucionalidad. En el caso analizado se ha dado cumplimiento a la consulta previa mediante la inclusión del borrador correspondiente en el Portal de Transparencia del

Principado de Asturias, y a los trámites de audiencia e información pública con la remisión del texto a las entidades interesadas y la publicación de aquel en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* y en el Portal Asturias Participa.

Igualmente, consta entre la documentación remitida una certificación acreditativa del tratamiento de la reforma proyectada en el ámbito de la Mesa Sectorial de Negociación del Personal Estatutario del Principado de Asturias. Además, en el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de Decreto a informe de las Juntas de Personal de las ocho Áreas de Salud en las que se estructura el Servicio de Salud del Principado de Asturias. Al margen de las consideraciones que a los representantes del personal les merece la norma en elaboración, y que figuran en las correspondientes actas, obran en el expediente las alegaciones formuladas por escrito por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios, la Corriente Sindical de Izquierda y el Sindicato Médico Profesional de Asturias.

También se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Asimismo se han incorporado al procedimiento los informes preceptivos exigibles, en este caso los de las Direcciones Generales de la Función Pública y de Presupuestos.

Ahora bien, se observa que no obra en el expediente el informe de la Comisión Superior de Personal, cuya norma reguladora -Decreto 69/1992, de 29 de octubre- le atribuye, entre otras funciones, la de "emitir informe sobre los proyectos de disposiciones de carácter general en la materia de función pública". Al respecto, el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017, establece que

cuando una norma de carácter organizativo, en la que se enumeran las competencias de un órgano determinado, no exprese el carácter preceptivo del informe habría que aplicar en principio la regla general del artículo 80.1 de la LPAC, según la cual, "Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes" (en los mismos términos que su precedente legislativo -artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-), y entender que se trata de un informe facultativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:2992- y 20 de enero de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:139- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Por tanto, dado que la emisión del informe de esta Comisión no se configura expresamente como preceptivo, ni de la redacción del precepto se puede inferir ese carácter, y tratándose aquí de una iniciativa de alcance limitado, concluimos que su omisión en este caso, a diferencia de otros, no ha de abocarnos a la retroacción del procedimiento.

En el expediente figura asimismo el informe elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, que analiza el impacto de la norma en distintos ámbitos observando los mandatos establecidos en diversas normas sectoriales; concretamente, en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; en el artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, y en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Por último, el texto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en la normativa de aplicación.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en las siguientes materias: "Bases y coordinación general de la sanidad" y "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios".

Por su parte, al Principado de Asturias le corresponde, de conformidad con lo señalado en el artículo 11.1 de su Estatuto de Autonomía, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene. Desde otro punto de vista, y según dispone el Estatuto de Autonomía en los artículos 10.1.1 y 15.3, corresponde igualmente al Principado de Asturias, entre otras materias, el establecimiento, de acuerdo con la legislación de Estado, del régimen estatutario de sus funcionarios públicos como forma de concreción del ejercicio de su competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En el marco competencial descrito, el Estado estableció las normas básicas relativas al personal sanitario que desempeñase su trabajo en los servicios de salud de las Comunidades Autónomas mediante la aprobación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud; labor que posteriormente se vería complementada con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, actualmente derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que constituye el texto consolidado en la materia.

Por su parte, el Principado de Asturias, en ejercicio de las competencias anteriormente citadas, y de acuerdo con la legislación del Estado, aprobó la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, cuyo artículo 45 disponía que el "régimen jurídico del personal del Servicio de Salud del Principado de Asturias se regirá por lo establecido en la norma específica

que se dicte al amparo del artículo 1.3 de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, dentro del marco previsto en el artículo 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”.

Las circunstancias han propiciado que el procedimiento seguido para la modificación del Decreto que se somete a dictamen -cuyo objeto, recordemos, se centra en la regulación de la provisión de determinados puestos de trabajo en el ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias, así como de los plazos posesorios- haya coincidido en el tiempo con la tramitación en la Junta General del Principado de Asturias de un proyecto de ley que, a la postre, culminó en la aprobación, publicación y entrada en vigor el día 1 de mayo de 2019 de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, que aborda por primera vez en una norma autonómica con rango de ley los aspectos concernientes a la gestión de los empleados del Sistema Sanitario Público del Principado de Asturias. Concretamente, y a los efectos que nos ocupa, el capítulo III del título VI dispone la normativa aplicable a la selección, provisión, movilidad y promoción interna del personal estatutario. Esta norma habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exija la aplicación y desarrollo de la misma -disposición final tercera-, y deroga, entre otras, la Ley del Principado de Asturias 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, así como las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en ella -disposición derogatoria única-.

En la actualidad la normativa relativa a los sistemas de provisión y plazos posesorios del personal estatutario de salud se encuentra dispersa en distintas normas reglamentarias. Así, en el ámbito estatal se mantiene vigente, si bien con rango reglamentario y sin carácter básico, el artículo 19 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre Selección de Personal Estatutario y Provisión de Plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, puesto que la disposición transitoria sexta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto

Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, procedió a una deslegalización expresa de la materia. Este real decreto-ley regula los plazos del cese y toma de posesión en materia de selección, concurso de traslados (movilidad voluntaria en términos del Estatuto Marco) y reingreso al servicio activo.

En el ámbito autonómico se aprobó el Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la Estructura y Funcionamiento de las Áreas y Unidades de Gestión Clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias, y el Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias, cuya modificación se aborda mediante el texto proyectado. El primero se ocupa, entre otros aspectos, de la provisión de los puestos de Director o Directora del área o unidad de gestión clínica mediante el sistema de libre designación (artículo 9), si bien no contempla los plazos de toma de posesión. Por su parte, el Decreto 87/2014, de 8 de octubre, regula los sistemas de provisión de los puestos de trabajo singularizados y mandos intermedios de carácter estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, disponiendo la toma de posesión del puesto adjudicado dentro del plazo de un mes a partir del día siguiente al de la publicación del nombramiento (artículo 10.2).

A la vista de estas referencias consideramos que, en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto - decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto de Decreto

##### I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

##### II. Técnica normativa.

El proyecto que se somete a consulta presenta la peculiaridad de que su título y su contenido y finalidad son diversos. En efecto, el título de la norma refleja la intención de modificar el Decreto 87/2014, de 8 de octubre, por el que se regulan los Sistemas de Provisión de Puestos de Trabajo Singularizados y Mandos Intermedios en el Ámbito del Servicio de Salud del Principado de Asturias. Sin embargo, el impulso normativo se aprovecha para modificar, en el mismo cauce, el Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la Estructura y Funcionamiento de las Áreas y Unidades de Gestión Clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias. Además, se introduce una novedosa regulación autonómica de alcance general referida a los plazos de toma de posesión en los procedimientos de selección y movilidad voluntaria del personal estatutario, así como de los puestos directivos; categorías a las que no se refiere el Decreto 87/2014, de 8 de octubre, y que por tanto exceden su ámbito de aplicación. Al respecto, como señala la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana en sus observaciones (folio 161), nos hallamos ante “una propuesta que se plantea formalmente como modificación” pero que en realidad incorpora “una verdadera y nueva regulación de los plazos en el ámbito autonómico”. Ello provoca una falta de correspondencia entre el título del propio Decreto y su contenido y finalidad que resta seguridad jurídica a su aplicación.

Por otro lado, la inclusión en el ámbito de aplicación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, del Director o Directora de área o unidad de gestión clínica resulta innecesaria, toda vez que este personal cuenta con una regulación propia en el Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la Estructura y Funcionamiento de las Áreas y Unidades de Gestión Clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias, que además contempla expresamente la provisión de estos puestos en el artículo 9. Por ello, la regulación de los plazos posesorios y sus efectos en relación con este personal encontraría un mejor encaje en esta última norma.

En el informe librado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora se reconoce que la nueva regulación de los plazos de toma de posesión que aborda la disposición excede su objeto natural, aunque se argumenta que el Decreto 87/2014, de 8 de octubre, "es una norma conocida por el personal del Servicio de Salud" y que "es la única norma autonómica de su clase, por lo que (...) sería fácilmente identificable por sus principales destinatarios". Sin embargo, esta voluntad de economía procedimental compromete la inteligibilidad y accesibilidad de la norma, y con ello el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. Además tal forma de reglamentar contraviene, entre otras recomendaciones de técnica normativa, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 que, al referirse a las disposiciones modificativas, dispone que "Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas".

Por ello, este Consejo considera que las materias objeto del proyecto de Decreto deberían o bien segregarse y regularse de forma autónoma en instrumentos normativos separados, sin que exista objeción procedimental alguna, puesto que -como hemos puesto de manifiesto en la consideración segunda- se han respetado los trámites esenciales durante la elaboración de la disposición de carácter general, o bien reordenarse incluyendo las disposiciones

que modifican los Decretos 87/2014 y 66/2009 por una parte y las que tengan un ámbito de aplicación más amplio y general por otra.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impediría a la entidad consultante promover en un futuro próximo una regulación transversal de la materia, en desarrollo de la habilitación normativa prevista en la disposición final tercera de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, mediante una norma que acogiese la regulación relativa a los sistemas de provisión y plazos posesorios de los procedimientos de selección, promoción interna, movilidad y reingreso al servicio activo, previstos en el artículo 86 de la citada norma. Esto unificaría la dispersión normativa existente en la materia y favorecería la seguridad jurídica y accesibilidad de la norma, siguiendo la estela de otras Comunidades Autónomas, como Galicia (Decreto 206/2005, de 22 de julio, de Provisión de Plazas de Personal Estatutario del Servicio Gallego de Salud), Extremadura (Decreto 12/2007, de 23 de enero, por el que se regula el Sistema de Selección de Personal Estatutario y de Provisión de Plazas Básicas y Singularizadas del Servicio Extremeño de Salud), Aragón (Decreto 37/2011, de 8 de marzo, del Gobierno de Aragón, de Selección de Personal Estatutario y Provisión de Plazas en los Centros del Servicio Aragonés de Salud) o la Comunidad Valenciana (Decreto 192/2017, de 1 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Selección y Provisión de Personal Estatutario al Servicio de Instituciones Sanitarias Públicas del Sistema Valenciano de Salud).

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Título del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, por lo que se refiere al título de las mismas, que la "indicación del contenido u objeto de la disposición deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta, procurando huir de fórmulas excesivamente largas y

de terminología confusa. Identificará plenamente a la disposición y la distinguirá de las demás”. En la versión sometida a dictamen el título del proyecto no cumple dicha directriz, dada la actual naturaleza diversa y heterogénea de su contenido normativo, aunque tal defecto quedaría subsanado si se atiende nuestra observación de regulación separada y las normas que acojan el contenido segregado se titulan de modo acorde con su objeto -esto es, o bien modificar el artículo 9.1 del Decreto 66/2009, de 14 de julio, de una parte, y elaborar un nuevo decreto que regule los procedimientos (y plazos posesorios) de selección, movilidad voluntaria y reingreso al servicio activo, de otra; o bien la posibilidad de proyectar un nuevo texto que aborde de manera integral la materia, contemplando todos los procesos y sus plazos.

## II. Parte expositiva.

En este punto, estimamos que sería procedente acometer una revisión general del contenido del preámbulo en aras de facilitar su lectura, expresando con mayor claridad cuáles son las finalidades que persigue la norma.

Así, en caso de no atender la observación que se acaba de señalar sobre la segregación de la norma o la creación de un proyecto que unifique la materia resultaría conveniente ordenar el preámbulo, aludiendo en primer lugar a la necesidad de modificar la provisión de los puestos de coordinador o responsable de enfermería en los equipos de Atención Primaria. A continuación se debería exponer el marco normativo vigente en materia de plazos de toma de posesión, enumerando la normativa aplicable hasta la fecha en función del tipo de procedimiento, y a renglón seguido citar los cambios que se producen y las novedades que se incorporan, justificando debidamente los mismos.

De otro lado, la parte expositiva deberá contener una mención a la reciente aprobación y entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, cuyo título VI, capítulo III, ordena los aspectos relativos a la selección, provisión, movilidad y promoción interna del personal estatutario, siendo preciso hacer alusión a la habilitación normativa

prevista en la disposición final tercera de la norma. Asimismo, esta regulación debe conectarse con la modificación del artículo 9.1 del Decreto 66/2009, de 14 de julio, por el que se regula la Estructura y Funcionamiento de las Áreas y Unidades de Gestión Clínica del Servicio de Salud del Principado de Asturias, toda vez el artículo 91 de la citada Ley prevé que los puestos singularizados y mandos intermedios se provean por el sistema de concurso específico de méritos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por otra parte, en el párrafo décimo del preámbulo se afirma la existencia de “un vacío en la regulación de la toma de posesión de los puestos directivos así como de los puestos singularizados y mandos intermedios”; apreciación que juzgamos errónea en lo que respecta a los puestos singularizados y mandos intermedios, ya que la toma de posesión de los mismos se encuentra prevista en el artículo 10.2 del Decreto 87/2014, de 8 de octubre.

### III. Parte dispositiva.

Por lo que se refiere al articulado del proyecto, se observa que el apartado cuatro del artículo único resulta excesivamente largo, al estar integrado por nueve subapartados que regulan diversos aspectos relativos a los procedimientos de movilidad voluntaria. Al respecto, conviene recordar que la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, al fijar las directrices de técnica normativa señala, en relación con la sistemática de la norma, que los “artículos podrán dividirse en apartados (...). Los apartados no deben ser muy largos ni exceder de cuatro; en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo”. Y cuando la complejidad de la norma lo exige la Guía aconseja agrupar los artículos en capítulos -que podrán dividirse, a su vez, en

secciones- de materias homogéneas, que al margen de mejorar la presentación del texto facilita la inteligibilidad e incluso el manejo de la norma.

Siguiendo con la regulación de los plazos posesorios en los procedimientos de movilidad voluntaria, el apartado 2, párrafo segundo, de la nueva "disposición adicional segunda" establece que "No dispondrán de los plazos señalados en el párrafo anterior, aquellos adjudicatarios de plaza en el concurso que ya viniesen ocupando plaza en el centro de destino adjudicado o en la localidad donde radique en virtud de comisión de servicio o reingreso provisional". Pero no se indica cuál es el plazo que opera en estos supuestos, por lo que -por imperativos de previsibilidad y en atención a la misma finalidad de reducir esos lapsos que inspira la propuesta- se estima necesario concretar de qué plazo dispone el personal para tomar posesión cuando la plaza adjudicada se encuentre en el centro en el que venían prestando sus servicios con anterioridad. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En tercer párrafo de ese mismo apartado 2 se refiere a la toma de posesión del personal "en situación de excedencia por cuidado de familiares o violencia de género así como en situación de servicios especiales", estipulando que "En estos supuestos, el personal que haya obtenido plaza en el procedimiento de movilidad voluntaria desde estas situaciones, deberá comunicar por escrito estas circunstancias a los centros afectados (centros de origen y destino) aportando la documentación acreditativa de las mismas". Ante la observación formulada por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana sobre el carácter innecesario de acreditar estas situaciones en el centro de origen, la Consejería instructora matiza que "lo que debe acreditarse es que se haya declarado una situación administrativa, no el supuesto de hecho que da lugar a la misma". Por tanto, consideramos que esta aclaración debería trasladarse a la redacción final del párrafo: "En estos supuestos, el personal

que haya obtenido plaza en el procedimiento de movilidad voluntaria desde estas situaciones, deberá comunicar por escrito a los centros afectados (centros de origen y destino) que se ha declarado tal situación administrativa, aportando la documentación acreditativa de la misma”.

El apartado cinco del “artículo único” añade una disposición adicional tercera, de especial relevancia por su alcance general, al Decreto 87/2014, de 8 de octubre, dedicada a la “Toma de posesión en procedimientos selectivos y de provisión de puestos”. Por lo que respecta a los procedimientos de selección, la norma dispone que cuando la falta de incorporación al servicio no sea imputable al interesado los efectos económicos y administrativos del nombramiento se producirán el último día del plazo de incorporación, pero no prevé el supuesto contrario; esto es, el caso de aquellos que no tomen posesión de las plazas por propia voluntad o causas imputables a los propios interesados. Para completar esta regulación, evitando tener que recurrir a normas supletorias, sería conveniente introducir a continuación del párrafo segundo del apartado 1 de la citada disposición adicional la siguiente o similar previsión: “La falta de incorporación en el plazo referido, cuando sea imputable al interesado y no responda a causas justificadas, producirá el decaimiento de sus derechos quedando sin efecto su nombramiento”.

En cuanto a la regulación relativa a los plazos posesorios de los puestos singularizados, mandos intermedios y puestos de director de área o unidad de gestión clínica -no así de los puestos directivos (recordemos que el apartado uno del artículo único de la norma proyectada añade al ámbito de aplicación del Decreto 87/2014, de 8 de octubre, “la provisión de los puestos de Director o Directora de área o unidad de gestión clínica”)-, encontraría mejor acomodo en el articulado de la norma mediante la creación de un nuevo precepto (“Toma de posesión en procedimientos de provisión de puestos singularizados, mandos intermedios y puestos de director de área o unidad de gestión clínica”), dado que el objeto de ese decreto es regular precisamente la provisión de esta tipología de personal.

De asumirse lo anterior tendríamos una “disposición adicional tercera” referida a la toma de posesión en procedimientos selectivos y de provisión de puestos directivos, por lo que parece más oportuno dividir su contenido en dos disposiciones distintas en función del procedimiento al que se refiera (selección o provisión de puestos directivos) y en aras de preservar la homogeneidad en cada disposición.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.