

Expediente Núm. 317/2012
Dictamen Núm. 383/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de diciembre de 2012, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente acuerdo:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de de 19 de diciembre de 2012, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Jornada Ordinaria en el Ámbito de los Centros e Instituciones Sanitarias 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 texto, a modo de preámbulo, en el que se recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda, situando los mismos en el “contexto de desaceleración económica y la consiguiente desviación del objetivo de déficit sobre el inicialmente fijado”, con expresa cita de la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2012, a cuyo tenor, “la jornada general de trabajo del personal del Sector

Público no podrá ser inferior a treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”, así como del artículo 8.Uno del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, del que se desprende la necesidad de proceder a un “ajuste del régimen de permisos y licencias”.

Constatada la ineludible necesidad de proceder a la adaptación de la jornada laboral del personal de los centros sanitarios al marco legal vigente para todo el Sector Público, se afronta la nueva regulación que ahora se proyecta con la finalidad de “introducir cambios en la organización de los servicios sanitarios para ganar en eficiencia, manteniendo los niveles de calidad necesarios, asegurar la sostenibilidad del propio sistema sanitario y mejorar las posibilidades de mantenimiento del empleo”. Asimismo, se ponen de relieve las peculiaridades que se derivan de “las especiales características de la jornada del personal de los centros sanitarios”, destacando, a continuación, que “los criterios generales de organización del tiempo de trabajo y descanso en el personal estatutario del Sistema Nacional de Salud vienen determinados en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud”. Tras indicar que las peculiaridades organizativas de las diferentes estructuras sanitarias exige un marco de aplicación dotado de flexibilidad, se establece la prevención de que la misma vaya acompañada de “la necesaria transparencia (...), haciendo posible su control por parte de la estructura directiva con el correspondiente seguimiento por parte de las organizaciones sindicales representativas”.

En el escenario económico anteriormente descrito, y dentro del marco normativo de aplicación, se señala que el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en su reunión de 29 de agosto de 2012, adoptó un Acuerdo, publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 31 de agosto de 2012, en el que se regula la jornada ordinaria en el ámbito de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, y se matiza que, “sin embargo, el Acuerdo citado, en su apartado octavo, sólo

recoge la posibilidad de desarrollo del mismo mediante instrucciones del titular de la Consejería de Sanidad; por ello, con la finalidad de establecer un marco jurídico que permita su desarrollo normativo (...), se considera necesaria la elaboración de una disposición de carácter general por la que se regule la jornada ordinaria en dicho ámbito y que prevea su desarrollo mediante resoluciones del titular de la consejería competente en materia de sanidad que, a diferencia de las instrucciones, constituyen auténticas disposiciones de carácter general”.

Finaliza la exposición de motivos del proyecto con una referencia detallada de la forma en la que algunos de sus artículos se integran en el marco normativo establecido en la citada Ley 55/2003.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un total de veintiún artículos, seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y dos finales.

La parte articulada del proyecto de Decreto, toda ella titulada, aborda la regulación de las siguientes cuestiones: ámbito de aplicación, definiciones, jornada ordinaria de trabajo, horario y turnos de trabajo, jornada complementaria, régimen de jornada especial, jornada y descansos diarios, descanso semanal, régimen de descansos alternativos, carácter de los periodos de descanso, cómputo de permisos y licencias disfrutadas por el personal, jornada del personal de turno fijo diurno, módulo adicional de jornada ordinaria, cómputo de la jornada ordinaria del personal que realiza jornada complementaria en la modalidad de guardias de presencia física, modalidades de jornada complementaria en atención continuada en el ámbito hospitalario, servicios y actividades de especial consideración organizativa, exención de guardias por razón de edad, servicios de urgencia, compensación de excesos de jornada, jornada laboral del personal en formación especializada y control horario.

Las disposiciones adicionales se ocupan de la regulación del personal laboral de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias; de la planificación de la atención continuada; de la

suspensión de acuerdos, convenios y pactos; de la eficacia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de agosto de 2012; del componente singular del complemento específico por turnicidad, y de la revisión de los criterios de ponderación de la jornada.

Las disposiciones transitorias aplican dicho carácter a la ponderación de la jornada durante el año 2012, a la jornada laboral del año 2012 y a la exención de guardias médicas.

La disposición derogatoria establece la derogación normativa.

Las disposiciones finales recogen, respectivamente, el establecimiento de una habilitación normativa y la entrada en vigor.

2. Contenido del expediente

El procedimiento se inicia mediante Resolución de 30 de agosto de 2012 del titular de la Consejería de Sanidad (en adelante Consejería instructora).

En el expediente figura un primer borrador del Decreto proyectado con la leyenda "texto trámite audiencia (12-9-2012)". Esta propuesta se remite en la fecha indicada a la Dirección General de la Función Pública por parte del titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora a efectos de someterla a la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias y, posteriormente, a la Comisión Superior de Personal. Asimismo, se remite, en trámite de audiencia durante un plazo de diez días, a las siguientes instituciones y organizaciones: Universidad de Oviedo, SATSE, CCOO, UGT, SICEPA-USIPA/SAIF, USAE, CSIF, Corriente Sindical de Izquierda, SIMPA y USO. Solo el Sindicato Médico Profesional de Asturias (SIMPA) formula alegaciones.

El día 24 de septiembre de 2012, la Directora de Gestión Económico-Financiera del Servicio de Salud del Principado de Asturias remite al Secretario General Técnico de la Consejería instructora una memoria económica sobre la implantación de la nueva jornada que se propone en el proyecto de Decreto.

Con fecha 28 de noviembre de 2012 se incorpora al expediente un segundo borrador del Decreto en elaboración. En los folios 121 y 122 del expediente remitido figura una segunda memoria económica, sin fecha, suscrita

por la Directora de Gestión Económico-Financiera del Servicio de Salud del Principado de Asturias, que parece corresponderse con este segundo borrador.

Al igual que ocurriera con el inicial, el nuevo proyecto se remite el mismo día 28 de noviembre a la Dirección General de la Función Pública por parte del titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora para que sea sometido a la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias y, posteriormente, a la Comisión Superior de Personal. Igualmente, se envía a las instituciones y organizaciones citadas anteriormente, de nuevo en trámite de audiencia por un plazo de diez días, efectuando alegaciones el Sindicato Médico Profesional de Asturias, que se concretan en la presentación de un "texto alternativo", documento denominado "Pacto por la sostenibilidad del sistema sanitario público de Asturias", que se adjunta al escrito remitido.

Mediante oficio de 13 de diciembre de 2012, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora envía a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias la norma en elaboración, "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995", concediéndoles un plazo de ocho días para que formulen las observaciones que consideren oportunas. En este trámite, plantean observaciones, todas ellas de carácter técnico, la Consejería de la Presidencia y la Consejería de Hacienda y Sector Público. Consta en el expediente la renuncia expresa por parte del resto de las Consejerías a realizar observaciones al texto presentado.

Obra en el expediente remitido una certificación, de fecha 17 de diciembre de 2012, de la Secretaria de la Mesa General de Negociación de la Función Pública del Principado de Asturias, con el visto bueno de su Presidente, en la que consta que la reunión celebrada el día 20 de septiembre de 2012, con asistencia de las organizaciones sindicales UGT, CCOO, CEMSATSE y SAIF, se acordó, "por decisión unánime manifestada expresamente por la parte social", delegar en la "Mesa Sectorial de Negociación de Personal Estatutario" el estudio del presente proyecto de Decreto. Tras relatar que se mantuvieron reuniones

en este último ámbito a los efectos expresados “con fechas 24 de septiembre y 4, 5 y 11 de diciembre de 2012, se indica que “con fecha 11 de diciembre de 2012 se celebró reunión de la Mesa General de Negociación de la Función Pública del Principado de Asturias, con la asistencia de UGT, CCOO, CEMSATSE y SAIF, donde se hizo entrega a las citadas organizaciones sindicales del documento resultante de la negociación que tuvo lugar en la Mesa Sectorial de Personal Estatutario; documento que, a su vez, fue negociado en la reunión de la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma celebrada en esa misma fecha”.

Figura incorporada al expediente una certificación, también de 17 de diciembre de 2012, del Secretario de la Mesa General de Negociación de la Comunidad Autónoma de la Administración del Principado de Asturias”, con el visto bueno de su Vicepresidenta, en la que se señala que el proyecto presente de Decreto fue tratado en la reunión celebrada el día 11 de diciembre de 2012, con asistencia de las organizaciones sindicales UGT, CCOO, CEMSATSE, SAIF y CSIF.

El 18 de diciembre de 2012, el Director de Recursos Humanos del Servicio de Salud del Principado de Asturias certifica que “con fecha 17 de diciembre de 2012 se reunieron los órganos de representación del personal del Servicio de Salud del Principado de Asturias (...) con el fin de evacuar el trámite de información y audiencia del artículo 40 del Estatuto Básico del Empleado Público, y del artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores”, sobre el proyecto de Decreto. Asimismo, consigna “que se ha celebrado periodo de consultas con los órganos de representación del personal laboral a los efectos del artículo 41.4 del Estatuto de los Trabajadores”.

El día 19 de diciembre de 2012, la Secretaria de la Comisión Superior de Personal certifica que, en reunión celebrada en esa misma fecha a requerimiento de la Secretaría General de la Consejería instructora, por unanimidad de los presentes (...), se acordó informar favorablemente dicha propuesta”.

El día 19 de diciembre de 2012, emite informe el Director General de la Función Pública. En él se indica que “teniendo en cuenta la documentación aportada y las cifras de repercusión presupuestaria que se incluyen en la misma puede concluirse que se da cumplimiento a las exigencias legales descritas”.

Obra en el expediente un informe, de fecha 19 de diciembre de 2012, suscrito por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, sobre el proyecto de Decreto en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario. En él se señala que “visto lo anterior, así como el informe de la Dirección General de la Función Pública, y a efectos económicos, se informa favorablemente, sin perjuicio de otras valoraciones técnico-jurídicas que excedan el objeto del presente informe”.

El expediente se completa con un texto del proyecto de Decreto que se somete a la aprobación del Consejo de Gobierno y la documentación que se acompaña al mismo, entre la que destaca la tabla de vigencias y un informe, suscritos por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el día 19 de diciembre de 2012. En este último se aborda la “justificación de la norma”, los “aspectos formales”, las “consecuencias sociales y económicas” y el “fondo” de la misma.

Por último, el proyecto en elaboración es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas en la reunión celebrada el día 19 de diciembre de 2012, según consta en la certificación expedida al efecto ese mismo día por la Secretaria General de la Consejería de la Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, en la que se indica que el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente y que “se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para la emisión del preceptivo dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de diciembre de 2012, registrado de entrada ese mismo día, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al

proyecto de Decreto por el que se regula la Jornada Ordinaria en el Ámbito de los Centros e Instituciones Sanitarias 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 por el que se regula la jornada ordinaria en el ámbito de los centros e instituciones sanitarias 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

En el curso del procedimiento, se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de audiencia de las organizaciones sindicales y profesionales, así como de la Universidad de Oviedo, y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para observaciones; no consta, sin embargo, que se haya emitido un informe sobre la consideración que merecen las planteadas y no aceptadas.

Figuran en el expediente la tabla de vigencias y las pertinentes memorias e informes, entre ellos el preceptivo de la Comisión Superior de Personal. Finalmente, se ha emitido informe por el Secretario General Técnico instructor

sobre la tramitación efectuada y la justificación de la norma que se pretende aprobar.

No obra en el expediente remitido el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 2 de julio de 1992.

No obstante, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley 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).

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.16ª y 18ª 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 establecido 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 cuestiones, 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 aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su artículo 84.1 -precepto hoy derogado- preveía la aprobación de un Estatuto Marco del personal sanitario

que desempeñase su trabajo en los servicios de salud de las Comunidades Autónomas. Es en el año 2003, en concreto mediante la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, cuando el Estado establece las normas básicas relativas a este tipo de personal, labor que posteriormente se vería complementada con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, de aplicación a este tipo de personal a tenor de lo establecido en su artículo 2.3.

A los efectos que ahora interesan, el artículo 47.1 de la Ley 55/2003 dispone que "La jornada ordinaria de trabajo en los centros sanitarios se determinará en las normas, pactos o acuerdos, según en cada caso resulte procedente". En esta misma línea, el artículo 47 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, determina que "Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos". En fecha reciente, el Estado, con invocación del artículo 149.1.7.^a, 13.^a y 18.^a de la Constitución, que le atribuye competencia exclusiva, entre otras, en las materias de "Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas"; "Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica", y "Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios", mediante la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el Año 2012, ha venido a condicionar el ejercicio de aquella competencia atribuida a las Administraciones públicas en orden al establecimiento de la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos en un doble sentido. Así, en primer lugar, en su apartado Uno se establece un mínimo de horas de trabajo semanales de promedio en cómputo anual del personal del Sector Público, que se fija, con ese carácter de mínimo, en treinta y siete horas y media de trabajo efectivo. En segundo lugar, el apartado Dos de la misma disposición adicional suspende "la eficacia de las previsiones en materia de jornada y horario contenidas en los Acuerdos, Pactos y Convenios vigentes en los entes, organismos y entidades del Sector Público indicados en el apartado anterior, que contradigan lo previsto en este artículo".

Asimismo, conviene retener en este momento que también el recientemente aprobado Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad, ha dado, en sus artículos 7 y 8, una nueva redacción a determinados artículos del Estatuto Básico del Empleado Público que no puede ser ignorada a los efectos del proyecto de Decreto objeto del presente dictamen.

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, que en su artículo 45 dispone 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". La citada Ley 3/1985 del Principado de Asturias preceptúa, en su artículo 68.1, que "La jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias y el régimen general de horarios para su cumplimiento se determinarán reglamentariamente por el Consejo de Gobierno".

En el marco legal descrito, tanto estatal como autonómico, se somete a dictamen de este Consejo el proyecto de Decreto por el que se regula la Jornada Ordinaria en el Ámbito de los Centros e Instituciones Sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, respecto del cual, con base en lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición 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

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 con carácter general en nuestro Estatuto de Autonomía en lo que afecta, de acuerdo con la legislación del Estado, al régimen estatutario de sus funcionarios públicos, y ello como forma de concreción del ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las matizaciones que más adelante realizaremos al analizar los contenidos singulares del proyecto, consideramos correcta la técnica normativa empleada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El proyecto sometido a la consideración de este Consejo lleva por título "Decreto (...) por el que se regula la jornada ordinaria en el ámbito de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias".

Si bien es cierto que el mismo responde en esencia a lo establecido al respecto en las Directrices de técnica normativa, este Consejo estima que existe un aspecto parcial que se aparta de esas Directrices, por lo que no debería descartarse -y el Consejo Consultivo lo sugiere, en línea con lo apuntado por la

Consejería de la Presidencia en el trámite de observaciones- que se introdujeran pequeños cambios en el título de la disposición proyectada. En este sentido, y en referencia al título de las disposiciones, conviene recordar que las citadas Directrices establecen la conveniencia de que aquel identifique plenamente a la norma, circunstancia que entendemos se desatiende, siquiera de manera parcial, con el título propuesto en el presente caso. En efecto, existe en la norma de elaboración un artículo -el 3- titulado justamente "Jornada ordinaria de trabajo" que responde prácticamente al título de la disposición proyectada. Lo cierto es que a lo largo del proyecto, y en plena coherencia con el propósito expresamente declarado en la exposición de motivos de "elaborar una disposición dotada de un cuerpo normativo completo y homogéneo, que establezca el marco regulador general de la jornada", se contienen multitud de reglas que particularizan y mediatizan lo que sería la sola "jornada ordinaria", de tal forma que se puede concluir que la norma cuya aprobación se pretende desborda la estricta regulación que su título anuncia -la de la jornada ordinaria-, alcanzando aspectos tan relevantes como los horarios y los turnos, las jornadas distintas de la ordinaria, la complementaria y la especial, el régimen de descansos, etc., confiriéndole el carácter de una norma que regula u ordena en aspectos muy variados el tiempo de trabajo del personal sometido a su ámbito de aplicación.

Este Consejo propone dar una nueva redacción al título del proyecto de Decreto. A este respecto, y atendiendo al objetivo declarado expresamente en la parte expositiva de que el Decreto sirva "para integrar e interpretar de forma coherente" las novedades que el mismo supone en la legislación general, contenida fundamentalmente en el capítulo X, "Jornada de trabajo, permisos y licencias", sección 1.ª, "Tiempo de trabajo y régimen de descansos", de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, se sugiere como una posible redacción alternativa la de "Decreto por el que se regula el tiempo de trabajo y régimen de descansos en el ámbito de...". En esta misma línea, se podrían mencionar otros títulos posibles, como "Decreto por el que se regula el tiempo de trabajo en el ámbito

de...”, “Decreto por el que se regulan determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo en el ámbito de...” u otros parecidos a los propuestos.

II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del proyecto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En cuanto a su contenido, la citada Guía establece que el mismo “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”. Al respecto, hemos de comenzar por señalar que el texto sometido a dictamen responde, prácticamente en su totalidad, a dicho contenido; no obstante, y aun comprendiendo el complejo y dificultoso escenario económico-social en el que verá la luz la norma proyectada, sería oportuno un esfuerzo de mayor síntesis en sus diferentes apartados, en aras a la deseable brevedad del “Preámbulo”.

En este sentido, y en relación a los antecedentes de la norma, entendemos que la referencia al “Acuerdo de 29 de agosto de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se regula”, podría agotarse con su sola cita, seguida de una breve reflexión acerca del contexto de urgencia en el que el mismo fue adoptado, pero prescindiendo de mayores detalles como los que se contienen en el proyecto remitido. Desde otro punto de vista, la detallada pormenorizada de algunos artículos de la norma en elaboración con los contenidos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, además de parecer innecesariamente exhaustiva, conviene que, de mantenerse, sea cuidadosamente revisada; opción no deseable a nuestro juicio, y que podría ser resuelta con una remisión genérica en el texto que finalmente se apruebe en el sentido de que la regulación que se aborda “se integra, complementándolo, en

el marco legal establecido en el capítulo X, 'Jornada de trabajo, permisos y licencias', de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

En cualquier caso, y de manera más concreta, sería necesario un repaso, artículo por artículo y apartado por apartado, de los citados en el Decreto en elaboración, ya que no es correcto afirmar -como se hace- que todos ellos "se corresponden con el artículo 49.1 y 2 del Estatuto Marco", toda vez que para algunos de los artículos que se incluyen en el proyecto de Decreto esa correspondencia en realidad lo sería con el 46.2, letras c), d), e), f), h) y j); con el 48.1 y 2; con el 51; con el 52; con el 54, y con el 58.

Por otra parte, y aun a riesgo de entrar en contradicción acerca de la deseable brevedad del Preámbulo que antes hemos reclamado, considera este Consejo oportuno introducir en el mismo la mención "a las competencias en cuyo ejercicio se dicta", por establecerlo así las Directrices de técnica normativa reiteradas, toda vez que, si bien se alude formalmente a la necesidad de adaptarse a la normativa estatal, no se hace mención alguna a la competencia que ostenta el Consejo de Gobierno para aprobar el Decreto en elaboración. Por ello, estimamos que debe subsanarse dicha omisión en el preámbulo, incluyendo en el mismo una referencia a la competencia derivada -como antes se ha señalado- de lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, en relación con el artículo 1.3 de ese mismo texto legal y con el artículo 45 de la Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Finalmente, y tal y como ha observado la Consejería de la Presidencia, en la fórmula promulgatoria deberá consignarse expresamente el nombre de este órgano, "Consejo Consultivo del Principado de Asturias".

III. Parte dispositiva del proyecto de Decreto.

El artículo 1 del proyecto de Decreto, "Ámbito de aplicación", exige una lectura conjunta con el artículo 20, "Jornada laboral del personal en formación especializada", y con la disposición adicional primera, "Personal laboral de los

centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias”.

Respecto a la redacción propuesta para tales preceptos, se hace preciso llamar la atención sobre el hecho de que “en los centros e instituciones sanitarias dependientes del Servicio de Salud del Principado de Asturias” puede prestar servicios, bajo un régimen jurídico diverso, personal estatutario, personal funcionario y personal contratado en régimen de derecho laboral, el cual, a su vez, es susceptible de ser conceptualizado como personal sanitario o no sanitario.

Así las cosas, y con la redacción propuesta para este artículo 1, el Decreto en elaboración resultará de aplicación a todo el “personal estatutario”, tanto sanitario como de administración y servicios, así como al personal funcionario, sea o no sanitario, que pueda prestar servicios en los centros e instituciones sanitarias dependientes del Servicio de Salud del Principado de Asturias. En este mismo sentido, y con la redacción propuesta para la disposición adicional primera, el Decreto proyectado será de aplicación a todo el personal laboral, sea o no sanitario, que preste igualmente sus servicios en esos mismos centros e instituciones. En todo caso, y titulándose el artículo 1 del proyecto de Decreto “ámbito de aplicación”, parece más correcto que el contenido de la actual disposición adicional primera del proyecto de Decreto sea incorporado como un nuevo párrafo independiente al artículo 1, toda vez que la citada disposición adicional, lejos de establecer para el personal laboral un “régimen jurídico especial”, lo que constituiría la nota definitoria que para el contenido de una disposición de este tipo se establece en las Directrices de técnica normativa, lo que hace es justamente disponer la aplicación a este personal laboral del mismo régimen que el proyectado para el resto del personal.

Por el contrario, en el caso del “personal en formación especializada” se observa que el proyectado artículo 20 constituye un “régimen jurídico especial” en lo que afecta a la “jornada laboral” de este tipo de personal; razón por la cual este Consejo propone trasladar el contenido de la redacción proyectada

para el artículo 20 a una nueva disposición adicional primera que sustituiría, de este modo, a la incluida en el texto sometido a nuestra consideración y cuyo texto, como ya hemos indicado, debería ser incluido como un nuevo párrafo dentro del artículo 1.

El artículo 2 del proyecto de Decreto contiene, sobre la definición que de esos mismos conceptos se hace en el artículo 46.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, aquellos que se considera necesario dejar definidos de manera expresa, "a efectos de aplicación", en el Decreto en tramitación, que no son todos los que aparecen en el citado artículo 46.2. Esta forma de proceder -que como veremos más adelante se da en posteriores artículos del proyecto de Decreto-, en cuanto supone una reiteración de la regulación ya establecida en los preceptos legales objeto de desarrollo, solamente encuentra justificación plena y coherente respecto de las cuestiones en las que, tal y como acontece con la definición del "periodo nocturno", ha quedado limitada con el carácter de mínimo necesario, susceptible de ser ampliado a favor del personal desde la perspectiva de la penosidad que supone la prestación de servicios en esa franja horaria. Fuera de esos casos, la reiteración de preceptos incluidos en la norma con rango de ley objeto de desarrollo solamente puede ser entendible con la finalidad de dar coherencia, facilitando su comprensión y aplicación, al Decreto en elaboración.

Por tanto, y como ya ha tenido ocasión de manifestar este Consejo en ocasiones anteriores, se ha de poner especial celo en velar por que la reproducción sea siempre literal, sin perjuicio, obviamente y en su caso, de las necesarias adaptaciones orgánicas, para no tergiversar el sentido de la Ley, evitando que el Decreto proyectado incurra por esta causa en ilegalidad. Es por esto que, tal y como en el trámite de observaciones ya puso de relieve la Consejería de Hacienda y Sector Público, en la definición que se hace en la letra e) del artículo 2 del proyecto de Decreto del "trabajo por turnos", tras la expresión "incluido el ritmo rotatorio", y antes de "implicando para el personal", deberá intercalarse la locución "que podrá ser de tipo continuo o discontinuo".

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 idénticas razones, en la definición que se hace en la letra f) del artículo 2 del proyecto de Decreto de "programación funcional del centro" se debe suprimir el inciso final "y de salud pública", que sigue a "las funciones sanitario-asistenciales". 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.

El apartado 5 del artículo 3, "Jornada ordinaria de trabajo", contempla la posibilidad de instaurar "jornadas a tiempo parcial en cómputo anual, en el porcentaje, días y horario que se consideren necesarios". Esta previsión, que encuentra su cobertura en el artículo 60 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud", olvida que el párrafo 2 de este artículo 60 establece la obligación para las Comunidades Autónomas de determinar una "limitación máxima de la jornada a tiempo parcial respecto a la jornada completa", que las mismas no pueden desatender, y que se fija "en el 75 por 100 de la jornada ordinaria, en cómputo anual, o del que proporcionalmente corresponda si se trata de nombramiento temporal de menor duración". En consecuencia, la redacción propuesta ha de ser convenientemente modificada al objeto de dar entrada al límite máximo del porcentaje establecido. 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.

Considera conveniente este Consejo, por razones de coherencia terminológica, modificar la redacción del inciso final de la letra a) del artículo 4,

sustituyendo los conceptos “turno de mañana” y “turno de tarde” por los de “horario de mañana” y “horario de tarde”, respectivamente.

Por las razones expuestas, el párrafo 1 del artículo 5 del proyecto de Decreto, “Jornada complementaria”, que no constituye sino una reproducción literal, si bien parcial, del artículo 48.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, ha de ir seguido del segundo párrafo que figura en el citado artículo. 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.

Con idéntico fundamento, la redacción propuesta para los apartados 2 y 3 del artículo 5, que son reproducción casi literal, con omisiones no justificadas y carentes de aparente cobertura legal, de lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, deben ser unificados en un apartado 2 de este artículo 5 con un contenido literal coincidente con el del artículo 48.2 de la citada Ley. 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 el artículo 6.1, y sin perjuicio de la observación realizada a la redacción propuesta para los apartados 2 y 3 del artículo 5, se advierte que la actual referencia al “apartado 3 del artículo 5 de este decreto” constituye, sin duda, un error que debe ser rectificado, ya que tal referencia, en atención a su contenido -como ya advirtió la Consejería de Hacienda y Sector Público en sus observaciones- no puede ser otra que al “apartado 2 del artículo 5”.

En relación con el artículo 7, apartado 1, también la Consejería de Hacienda y Sector Público observó, con fundamento en parecidos términos a los manifestados por este órgano, la necesidad de que el mismo sea completado, en orden al respeto debido a la literalidad en la reproducción de la norma legal, con el párrafo segundo del artículo 58.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. Observación que comparte este Consejo y 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 el artículo 11 se sugiere la utilización, cuando sea preciso, de la expresión "7.30 horas" en lugar de la de "7,5 horas" que figura en el texto remitido. En este mismo artículo 11, en los párrafos 2 y 3, debería sustituirse, llevando a cabo las adaptaciones necesarias a tal efecto, la expresión "trabajador" por una fórmula genérica, que podría ser la de personal o empleado.

Entiende este Consejo, por razones de comprensión de la norma en elaboración, que el orden de los artículos 14 y 15 del proyecto debería ser alterado, pasando el artículo 14 a ser el 15, y viceversa. En todo caso, y respecto a la redacción propuesta para el artículo 14, hemos de señalar que debe suprimirse el apartado 1 que figura en este mismo, ya que no existe un apartado 2. Además, en lo que se refiere al contenido de la letra i) del artículo 14, y al igual que sucede con la observación formulada al artículo 6.1, se advierte que la actual remisión al "apartado 3 del artículo 5 de este decreto" constituye un error que debe ser rectificado, ya que tal cita, en atención a su contenido, no puede ser otra que al "apartado 2 del artículo 5".

El artículo 19 del proyecto, "Compensación de excesos de jornada", remite lo en él regulado a lo "dispuesto en el artículo 2, apartado 2, del Decreto

1/2009". A tenor de la remisión, parece que las "gratificaciones por servicios extraordinarios y horas extraordinarias" serán devengadas en su caso por personal estatutario, debiendo remitirnos a la consideración formulada respecto al artículo 1 del proyecto de Decreto en lo que afecta a su ámbito de aplicación.

Por lo que se refiere al artículo 20 del proyecto de Decreto, ya hemos indicado que su contenido debería ser objeto de una disposición adicional, la primera. Por otro lado, la letra b) fija en "102 horas mensuales de jornada complementaria" el límite máximo de ese tipo de jornada para este tipo de personal, esto es el de formación especializada. Al respecto, y toda vez que la norma estatal de referencia en la materia, el Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la Relación Laboral Especial de Residencia para la Formación de Especialistas en Ciencias de la Salud, utiliza como criterio, al momento de fijar este mismo límite máximo -artículo 5.1.c)-, no el número de horas mensuales, sino el número de guardias al mes, en concreto siete, estimamos oportuno que se emplee de este último módulo en el texto cuya aprobación se desprende, dadas las dificultades que pudieran surgir en el proceso de concreción de la equivalencia entre guardia y número de horas de una jornada complementaria, en atención a las concretas peculiaridades que una y otras puedan presentar. Esta modificación en modo alguno impide que en la normativa de desarrollo, y para el supuesto de que el módulo de 102 horas mensuales ahora propuesto resulte menos penoso para el personal afectado que el de siete guardias al mes, el mismo encuentre plasmación.

De atenderse nuestra sugerencia, el actual artículo 21 del proyecto de Decreto pasaría a ser el 20, y con el mismo se cerraría su parte dispositiva.

En la disposición transitoria tercera, la expresión "Las personas que tengan reconocida", debe sustituida por la de "Las personas que tuvieran reconocida", que da inicio a la misma, en el entendimiento de que el personal afectado por esta disposición transitoria, desde el momento de la entrada en

vigor del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de agosto de 2012 y hasta que adquiriera vigencia el Decreto en elaboración, en el que habrá de perder su eficacia el acuerdo anterior en virtud de lo previsto en la disposición adicional cuarta, viene desarrollando su actividad asistencial complementaria de manera distinta a la que se contempla para el futuro.

Al margen de lo anteriormente reseñado, el texto definitivo debería ser objeto de una revisión cuidadosa de la puntuación, del uso de mayúsculas y de cursivas, al tiempo que coteja la cita de otras disposiciones legales de referencia.

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

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.