

DECRETO-LEY 29/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE AUTORIZA AL SERVICIO ANDALUZ DE SALUD PARA CONTRATAR A PERSONAL LABORAL TEMPORAL Y A PERSONAL EXTRACOMUNITARIO, ASI COMO PARA ADSCRIBIR PERSONAL ESTATUTARIO AL SAS Y A LA CONSEJERÍA CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALUD.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS:


TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES¹

Nº de orden	Denominación del documento
1	Memoria justificativa.
2	Memoria económica.
3	Informe de la Dirección General de Presupuestos.
4	Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.
5	Informe de valoración de las observaciones realizadas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

LA VICECONSEJERA

¹ Se hace constar que puede haber censuras parciales en los documentos relacionados en virtud de lo establecido en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Código Seguro de Verificación: VH5DP2VVL2UL3Z4WwCW4DTTF02WKUY. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	CATALINA MONTSERRAT GARCIA CARRASCO	FECHA	28/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2VVL2UL3Z4WwCW4DTTF02WKUY	PÁGINA	1/1
			



MEMORIA JUSTIFICATIVA.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad configuró el Sistema Nacional de Salud como un modelo organizativo especial, integrado por las diferentes estructuras y servicios públicos existentes en el ámbito de los servicios sanitarios públicos, y adaptado a la organización política y territorial española. Concretamente, estableció que un Estatuto Marco regularía la normativa básica aplicable al personal estatutario en todos los servicios de salud, constituyendo una de las piezas angulares de la existencia y necesidad de regulación especial y específica para el personal de los servicios sanitarios.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, dedica su Capítulo III a los profesionales de la sanidad, identificados como un elemento esencial en la modernización y calidad del sistema sanitario español en su conjunto. En desarrollo de la misma, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece con nitidez el carácter funcional de la relación estatutaria, así como los criterios para la clasificación del personal estatutario, basados en las funciones a desarrollar y en los niveles de titulación exigidos, y la ordenación del personal estatutario en las diferentes categorías o grupos profesionales de acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en su disposición adicional décima establece que los servicios de salud podrán establecer la aplicación del régimen estatutario previsto en esta ley a las estructuras administrativas y de gestión del servicio de salud respectivo. La conveniencia de una normativa propia para este personal en concreto se justifica en la necesidad de que su régimen jurídico se adapte a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario-asistencial, así como a las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud.

La capacidad de innovación es esencial para poder seguir cumpliendo la misión de contribuir a mejorar la salud de la población, con equidad, calidad y eficiencia, en un entorno organizativo, caracterizado por la complejidad de la estructura y de los procesos de prestación de la asistencia, la dinámica vertiginosa de la incorporación de innovaciones y tecnologías, la dificultad de la disponibilidad de recursos y la continua expansión y difusión de nuevos conocimientos e información. De ahí que los servicios sanitarios necesiten incorporar a profesionales con competencias, aptitudes profesionales, titulaciones y conocimientos y experiencia específica del sector sanitario, que trabajen de manera conjunta con el resto de los profesionales sanitarios, de





gestión y de servicios soporte a la asistencia, en los procesos de selección desarrollo, logística, mantenimiento, innovación planificación y evaluación de los servicios sanitarios.

En este sentido se ha pronunciado, al interpretar esta circunstancia conforme con al texto constitucional, la Sentencia núm. 20/2017, de 2 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional, que en su fundamento jurídico noveno, determina que *“La adecuada comprensión del alcance del precepto exige hacer referencia al no impugnado art. 24 de la misma Ley autonómica 9/2015, precepto que modifica el art. 10 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de la Comunidad de Madrid. Dicho art. 10, al amparo de las previsiones del art. 7 en relación con el art. 15 del estatuto marco, regulaba la creación de categorías estatutarias del ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las instituciones sanitarias dependientes del Servicio Madrileño de Salud. Se trata de las categorías de técnico superior de sistemas y tecnologías de la información, técnico de gestión de sistemas y tecnologías de la información y técnico especialista en sistemas y tecnologías de la información. La modificación que ahora lleva a cabo el mencionado art. 24 se refiere a dos aspectos: ampliar las categorías creadas en las instituciones sanitarias dependientes del Servicio Madrileño de Salud a sus servicios centrales y equiparar el existente personal informático de servicios centrales al personal estatutario, al disponer que le serán de aplicación las mismas retribuciones, condiciones laborales y acuerdos que las fijadas para el personal estatutario de las mismas categorías en atención especializada.*

Con esta decisión el legislador madrileño ha hecho dos cosas. La primera es extender a sus servicios centrales el ámbito de actuación de determinadas categorías de personal estatutario de gestión y servicios de las instituciones sanitarias del Servicio Madrileño de Salud. Conforme al art. 7 de la Ley 55/2003 este personal ostenta tal condición en virtud de nombramiento expedido para el desempeño de funciones de gestión o para el desarrollo de profesiones u oficios que no tengan carácter sanitario, tratándose en este caso de tareas relacionadas con las tecnologías de la información y de las comunicaciones. La Comunidad de Madrid es competente para la creación, modificación, declaración de extinción o supresión de una o algunas categorías profesionales de personal estatutario conforme al art. 15.1 del estatuto marco.

La segunda es aplicar dicha extensión, con la consiguiente consideración como personal estatutario de gestión y servicios, al personal laboral y funcionario que actualmente desempeña funciones informáticas en los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud, aplicando para ello, tal como han señalado las dos partes comparecidas, las previsiones de la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003. Únicamente este segundo aspecto es el cuestionado por la Abogada del Estado.....

Conforme a lo anterior, el problema que ahora se plantea se centra en apreciar si, del contraste entre la disposición autonómica impugnada y la norma estatal que le sirve de parámetro, se deriva una contradicción efectiva determinante de la inconstitucionalidad de la primera. Debemos valorar si la habilitación que contiene el apartado cuestionado del precepto autonómico puede encontrar cobertura en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003 o, en otros



términos, si la posibilidad de integraciones de personal que prevé la norma básica puede entenderse aplicable al personal de los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud al que se refiere la norma autonómica...

El tenor literal de la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003 no excluye de su ámbito una disposición como la impugnada, que, por ello, no incurre en contradicción efectiva con la base. Para que tal contradicción existiera la exclusión en la que se basa la queja de inconstitucionalidad tendría que haberse establecido expresa o inequívocamente [en un sentido similar STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10 c)]. Sin embargo, la norma estatal hace referencia al personal que, con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo, preste servicio, entre otros, en los servicios de salud, expresión marcadamente genérica en la que pueden entenderse incluidos los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud. Como ya se ha expuesto, la actividad de dichos servicios también guarda relación con la finalidad de prestación de la asistencia sanitaria, razón por la cual puede legítimamente promoverse en su seno el objeto y finalidad proclamado por la norma estatal, esto es, “homogeneizar las relaciones de empleo del personal ... con el fin de mejorar la eficacia en la gestión de los centros, instituciones o servicios de salud”, en la medida en que con ello se procura una mejor asistencia a la población (en el mismo sentido, art. 58.3 de la Ley autonómica 12/2001).

Por tanto, la habilitación al titular de la Consejería de Sanidad para que regule los requisitos y condiciones de integración del personal laboral y funcionario que actualmente desempeña funciones informáticas en los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud encuentra cobertura en la norma estatal y no la contradice. Lo que, por otra parte, implica, lógicamente, que el personal laboral al que se refiere es el que también se contempla expresamente en la disposición adicional quinta del estatuto marco, esto es, aquel vinculado a los servicios centrales del Servicio Madrileño de Salud en virtud de contrato laboral fijo.”

La necesidad de contar en la estructuras centrales del Servicio Andaluz de Salud, en adelante SAS, con profesionales con competencias, aptitudes profesionales, titulaciones y conocimientos y experiencia específica en ámbitos como son la gestión clínica, organización sanitaria, calidad asistencial, gestión de cuidados, gestión asistencial, gestión de personal estatutario y prevención de riesgos laborales, gestión de los suministros, logística y aprovisionamiento, y gestión de instalaciones y equipamiento en los centros sanitarios ha sido evidente durante los más de 30 años de existencia de esta Agencia Administrativa.

La amplitud y gravedad de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha establecido medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y ha puesto de manifiesto la necesidad de que profesionales, asistenciales y de servicios, sobradamente formados y especializados, pertenecientes a los centros sanitarios del SAS puedan ser adscritos a los órganos directivos de la Consejería competente en materia de salud y del SAS para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario y de su desarrollo competencial, que facilite que la gestión de los recursos humanos y materiales, obras,



equipamiento y las compras de bienes y servicios específicos, y en algunos casos exclusivos de los centros asistenciales del SAS, se realicen bajo criterios de calidad, seguridad y concentración de los procesos y procedimientos, que permita conseguir la optimización de los recursos, la mejora de la eficiencia económica y organizativa y la implicación de las personas profesionales del SAS, tanto en la identificación de las necesidades, como en la planificación y evaluación de los procedimientos necesarios para satisfacerlas y de la evaluación de los recursos humanos, bienes y servicios incorporados para satisfacer las mismas.

En este mismo sentido, se introduce una modificación en el artículo 45.1.a) de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, con el objeto de aclarar que el Sistema Sanitario Público de Andalucía está compuesto, además de los centros, servicios y establecimientos sanitarios públicos, por los centros administrativos y de gestión integrados en el Servicio Andaluz de Salud o adscritos al mismo. Se trata de una modificación que trata de dar seguridad jurídica a todo lo que es la prestación de servicios sanitarios, así como a toda la estructura que hace posible dicha prestación.

Por cuanto se ha expuesto se considera de extraordinaria y urgente necesidad que el SAS pueda adscribir a sus distintos órganos directivos, o a los órganos directivos de la Consejería competente en materia de salud, a personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario o de su desarrollo competencial. A tal efecto, se introduce en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, un nuevo artículo 71 bis. Con este artículo, el SAS podrá adscribir a sus distintos centros directivos, o a los centros directivos de la Consejería competente en materia de salud, a personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario o de su desarrollo competencial en aquellos casos en que sea absolutamente necesario.

Con la entrada en vigor del Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, en adelante Agencias, se inició el proceso de extinción de las mismas con el objetivo de unificar todos los recursos sanitarios asistenciales de entidades públicas en el SAS. Este proceso contribuye a la configuración del Sistema Sanitario Público de Andalucía, en adelante SSPA, como un sistema sanitario público ordenado, coherente, homogéneo y eficiente que contribuya a una más adecuada prestación del derecho a la salud de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

De acuerdo con lo previsto en el Decreto 193/2021, de 6 de julio, el proceso de extinción de las cinco Agencias se está acometiendo conforme a las previsiones del artículo 60 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, por cesión e integración, en unidad de acto, de todo el activo y pasivo de las citadas Agencias en el SAS, que les sucederá universalmente en todos sus derechos y obligaciones.

La medida de reorganización se enmarca en el proceso de evaluación y racionalización de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, iniciado por el Gobierno andaluz a partir del Decreto del Presidente 2/2019, de 21 de enero, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, y toma en consideración los resultados del Informe de auditoría



operativa de la Agencia Sanitaria, correspondiente al periodo 2015-2019, realizado en el marco del Plan de auditorías sobre el sector público instrumental de la Junta de Andalucía, recogido en la disposición adicional vigesimonovena de Ley 3/2019, de 22 de julio, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2019.

En relación con la determinación de las medidas en materia de personal, el Decreto 193/2021, de 6 de julio, expresamente dispone que se estará a lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, lo que supone que a la fecha de entrada en vigor de los diferentes decretos de disolución de cada una de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, el Servicio Andaluz de Salud se subrogará en la condición de empleador del personal laboral de las mismas, así como en el resto de las relaciones jurídicas derivadas de dicha condición.

Ahora bien, la actual normativa reguladora del SAS no contempla que esta Agencia administrativa pueda contratar y tener en su plantilla de profesionales a personal de naturaleza contractual laboral, excepción hecha de los profesionales asistenciales residentes en formación. A ello se ha de añadir que, como se ha previsto una sucesión empresarial, con el despliegue pleno de los efectos del artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la sustitución de este profesional laboral integrado no puede efectuarse por un personal estatutario temporal, dada la diferente naturaleza jurídica de ambas relaciones contractuales, lo que trae como consecuencia inmediata de esta imposibilidad legal de efectuar contrataciones bajo el amparo del régimen jurídico laboral que el personal integrado que, por las circunstancias legalmente establecidas curse una baja laboral o una suspensión de su contrato de trabajo, no podrá ser sustituido, con lo que ello supone de merma de la calidad asistencial, incremento de las demoras de los tiempos de espera, posibilidad de reclamaciones por exceder de los tiempos establecidos en la normativa sobre garantías de tiempo de respuesta, o, aún peor, en las actuales circunstancias en que la situación de la pandemia mundial por COVID-19 aún sigue incidiendo en el SSPA.

Así pues, tiene lugar el procedimiento de estatutarización conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, el personal de la Agencias que se integra en el SAS se regirá por las condiciones establecidas en sus contratos de trabajo, en su convenio colectivo vigente y demás previsiones que resulten de aplicación conforme a la legislación laboral, y de acuerdo con el régimen organizativo y funcional del centro o establecimiento del SAS al que se adscribe.

De cuanto se ha expuesto se desprende la extraordinaria y urgente necesidad de que el SAS hasta tanto tengan lugar los procedimientos de estatutarización, conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, esté autorizado para formalizar contrataciones de personal laboral. Se trata de una autorización para que dicha agencia administrativa formalice contratos de duración determinada de forma excepcional para abordar las posibles incidencias que pudieran surgir en relación al personal laboral absorbido, a título de



ejemplo se puede hacer referencia a interinidades de personal laboral por bajas con reserva de trabajo, contrataciones eventuales por circunstancias de la producción, etc.

La extraordinaria y urgencia de la autorización interesada se produce porque la disolución y liquidación de las actuales Agencias y, en su consecuencia, la integración de su personal en el SAS, está previsto para el próximo día 1 de enero de 2022.

Por último, interesa señalar que en el contexto actual, caracterizado por la escasez de facultativos que cumplan los requisitos de nacionalidad exigidos por la normativa vigente, especialmente en algunos centros, que son de difícil cobertura, razones de interés general derivadas de la necesidad de dotar al SSPA de los facultativos suficientes para poder ofrecer cobertura sanitaria de calidad a la totalidad de la población justifica eximir el requisito de la nacionalidad con la finalidad de que estos facultativos puedan acceder a la condición de personal estatutario en aquellas categorías en las que la titulación requerida para el acceso sea exclusivamente una especialidad médica.

La posibilidad de dar una asistencia sanitaria más cercana es complicada en determinados ámbitos geográficos, situación que se agudiza con la gestión del incremento global de las listas de espera, especialmente por el efecto del Covid-19 y por falta de profesionales en determinados servicios estratégicos, así como por el deterioro de la cartera de prestaciones en los servicios sanitarios del medio rural, ello hace necesario eximir el cumplimiento de la nacionalidad a los profesionales médicos, que pueden ayudar a paliar en parte estos déficits, de forma temporal y siempre que no haya candidatos disponibles en las bolsas temporales de las distintas especialidades.

En base a lo expuesto y en aplicación de lo establecido en el artículo 57.5 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que permite que mediante Ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, pueda eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés general para el acceso a la condición de personal funcionario, y también, por tanto, de personal estatutario, se propone incorporar esta medida en materia de personal.

La regulación contenida en este Decreto-ley cumple las condiciones de extraordinaria y urgente necesidad que se exigen para la utilización de este instrumento normativo, y atiende a los requisitos que prevé el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La autorización al Servicio Andaluz de Salud para formalizar contratos temporales de personal laboral no sujeto al VI Convenio colectivo estaba incorporada en el proyecto de Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022. No obstante, como consecuencia del debate de enmiendas a la totalidad del Presupuesto de fecha 24 de noviembre de 2021, el Parlamento devolvió al Consejo de Gobierno el Proyecto de Ley.

A la vista de la imposibilidad de la aprobación de la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2022 antes del día 1 de enero de este año, se va a producir la



prórroga del Presupuesto del año 2021 de forma automática, por lo que ha decaído la previsión que recogía el proyecto de ley sobre la autorización al Servicio Andaluz de Salud para formalizar contratos temporales de personal laboral, de ahí la necesidad de que antes de 31 de diciembre de 2021, fecha en que está prevista la disolución de las Agencias, se aprobada la medida expuesta.

Igualmente, en la tramitación de dicha norma se incluyó la autorización para poder realizar nombramientos de extranjeros extracomunitarios como personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, eximiendo así del requisito de nacionalidad previsto en el artículo 30.5.a) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Sin embargo, primero el Consejo Consultivo de Andalucía, que consideró que dicha autorización no tenía encaje en una norma presupuestaria, y luego el que la tramitación del proyecto de ley de presupuestos no se haya producido, hacen necesario incorporar en este Decreto ley dicha autorización.

La aplicación del procedimiento de selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando su prescripción se realiza por principio activo, establecido por el Decreto Ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, que modifica la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, aconsejó introducir modificaciones que, manteniendo una selección competitiva y los objetivos económicos y de calidad de la dispensación expresados en la citada norma, favorezcan una mayor concurrencia a las convocatorias por parte de los laboratorios farmacéuticos. Mediante la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 se introdujeron nuevas modificaciones de los artículos 60 bis y sucesivos.

Trascurrido un año desde la citada modificación normativa, no se ha considerado conveniente su aplicación debido a la crisis sanitaria motivada por la pandemia de la COVID-19, dado el esfuerzo de gestión que el nuevo modelo supondría a las oficinas de farmacia, profesionales que están totalmente volcados en la atención farmacéutica a los usuarios de la prestación farmacéutica en Andalucía. Puesto que esta situación parece se va a mantener en el tiempo se entiende necesario la derogación de los artículos 60 bis y sucesivos que posibilitan a la Dirección Gerencia SAS a realizar las convocatorias de selección de medicamentos.

Por tanto, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica, es preciso modificar urgentemente el texto de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, para suprimir los referidos artículos puesto que se ha demostrado que ha producido frecuentes desabastecimientos de medicamentos, provocando además con los continuados cambios, una falta de adherencia al tratamiento por parte del paciente. Se logra así que si la prescripción se realiza por principio activo, el farmacéutico, como profesional del medicamento y cercano al paciente, elegirá la marca comercial más conveniente para su paciente que cumpla los requisitos de la prescripción. El mantenimiento de esta legislación supone un agravio comparativo con respecto al resto del territorio nacional y por consiguiente una desigualdad de trato respecto de los pacientes del resto de España.



Otro de los beneficios de la derogación de los artículos relativos a la subasta de medicamentos que ahora se propone es que aumenta la competencia entre los laboratorios, fomentando la industria farmacéutica en Andalucía y la producción española, ya que una gran parte eran laboratorios que estaban deslocalizados dentro de lo que era Andalucía o dentro de España, y aportaban menos al PIB. Esto es uno de los objetivos del Gobierno de Andalucía, fomentar la industria de genéricos en la comunidad autónoma. Es cierto que las subastas de medicamentos han generado ingresos económicos, pero a cambio de atentar contra los derechos de los ciudadanos, al no poder acceder a todos los medicamentos del mercado igual que los ciudadanos del resto de España, y además de ir contra las competencias de la industria farmacéutica en su comunidad.

Consecuentemente, resulta oportuno y urgente derogar la posibilidad de realizar dichas convocatorias establecidas en los artículos 60 bis, ter, quarter y quinquies, la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía a través del presente Decreto Ley.

El decreto-ley en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contempla en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía que establece que, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.

La previsión contenida en el artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, reviste al decreto-ley de licitud siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ 3 y 189/2005, de 7 julio, FJ 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever precisa una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

La extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde a este Gobierno (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 6) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades de actuación que la situación de emergencia acreditada demanda (STC, de 30 de enero de 2019, Recurso de Inconstitucionalidad núm. 2208-2019). Los motivos de oportunidad que acaban de exponerse demuestran que, en ningún caso, el presente decreto-ley constituye un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Al contrario, todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3).



En consonancia con lo expuesto, se puede asegurar que existe una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, teniendo en cuenta que los ámbitos a los que afectan las mismas requieren de una intervención inmediata. Estas medidas que se adoptan no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan.

Por último, este decreto-ley cumple con los límites fijados por las competencias autonómicas para acometer una regulación legal en esta materia. Cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre, claro está, que lo hagan dentro de su ámbito competencial (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ11).

Estas mismas razones que determinan la necesidad de carácter urgente y extraordinario son las que conducen a que el presente instrumento normativo se erija en el instrumento de que dispone este Gobierno para dar respuesta, en tiempo, a una situación que requiere de una actuación inmediata, dando con ello cumplimiento a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido, esta regulación es necesaria y eficaz por cuanto es preciso introducir en este momento los cambios más acuciantes para atender a estas necesidades y no existe otro mecanismo para implementar dichas medidas en el plazo requerido para garantizar dicha eficacia. En cuanto al principio de transparencia, dado que se trata de un decreto-ley, su tramitación se encuentra exenta de consulta pública previa y de los trámites de audiencia e información públicas. Asimismo, resulta proporcional y transparente porque esta modificación introduce solo los elementos necesarios para la salvaguarda del interés público en este momento, e igualmente se garantiza el principio de seguridad jurídica al asegurar un correcto encaje del conjunto de medidas en el ordenamiento jurídico aplicable. Finalmente, el principio de eficiencia se considera cumplido toda vez que no se imponen nuevas cargas administrativas que no sean imprescindibles frente a las previstas en la regulación actual.

En Sevilla, a 17 de diciembre de 2021

EL JEFE DEL SERVICIO

Fdo. Francisco





MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE DECRETO-LEY POR EL QUE SE AUTORIZA AL SERVICIO ANDALUZ DE SALUD PARA CONTRATAR A PERSONAL LABORAL TEMPORAL Y A PERSONAL EXTRACOMUNITARIO, ASÍ COMO PARA ADSCRIBIR PERSONAL ESTAUTARIO AL SAS Y A LA CONSEJERÍA CON COMPETENCIA EN MATERIA DE SALUD.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria y el informe con incidencia económico-financiera, se emite la presente memoria económica del proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Administrativa Servicio Andaluz de Salud (en adelante SAS).


1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad configuró el Sistema Nacional de Salud como un modelo organizativo especial, integrado por las diferentes estructuras y servicios públicos existentes en el ámbito de los servicios sanitarios públicos, y adaptado a la organización política y territorial española. Concretamente, estableció que un Estatuto Marco regularía la normativa básica aplicable al personal estatutario en todos los servicios de salud, constituyendo una de las piezas angulares de la existencia y necesidad de regulación especial y específica para el personal de los servicios sanitarios.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, dedica su Capítulo III a los profesionales de la sanidad, identificados como un elemento esencial en la modernización y calidad del sistema sanitario español en su conjunto. En desarrollo de la misma, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece con nitidez el carácter funcionarial de la relación estatutaria, así como los criterios para la clasificación del personal estatutario, basados en las funciones a desarrollar y en los niveles de titulación exigidos, y la ordenación del personal estatutario en las diferentes categorías o grupos profesionales de acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en su disposición adicional décima establece que los servicios de salud podrán establecer la aplicación del régimen estatutario previsto en esta ley a las estructuras administrativas y de gestión del servicio de salud respectivo. La conveniencia de una normativa propia para este personal en concreto se justifica en la necesidad de que su régimen jurídico se adapte a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario-asistencial, así como a las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud.

Código:	6hWMS851PFIRMACfCdjbdCo0AnpDvA	Fecha	22/12/2021
Firmado Por	JOSE ANTONIO MIRANDA ARANDA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/4





La necesidad de contar en la estructuras centrales del Servicio Andaluz de Salud, en adelante SAS, con profesionales con competencias, aptitudes profesionales, titulaciones y conocimientos y experiencia específica en ámbitos como son la gestión clínica, organización sanitaria, calidad asistencial, gestión de cuidados, gestión asistencial, gestión de personal estatutario y prevención de riesgos laborales, gestión de los suministros, logística y aprovisionamiento, y gestión de instalaciones y equipamiento en los centros sanitarios ha sido evidente durante los más de 30 años de existencia de esta Agencia Administrativa.

Es por ello por lo que se considera de extraordinaria y urgente necesidad que el SAS pueda adscribir a sus distintos órganos directivos, o a los órganos directivos de la Consejería competente en materia de salud, a personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario o de su desarrollo competencial. A tal efecto, se introduce en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, un nuevo artículo 71 bis. Con este artículo, el SAS podrá adscribir a sus distintos centros directivos, o a los centros directivos de la Consejería competente en materia de salud, a personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario o de su desarrollo competencial en aquellos casos en que sea absolutamente necesario.


Por otra parte, con la entrada en vigor del Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, en adelante Agencias, se inició el proceso de extinción de las mismas con el objetivo de unificar todos los recursos sanitarios asistenciales de entidades públicas en el SAS.

En relación con la determinación de las medidas en materia de personal, el Decreto 193/2021, de 6 de julio, expresamente dispone que se estará a lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, lo que supone que a la fecha de entrada en vigor de los diferentes decretos de disolución de cada una de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, el Servicio Andaluz de Salud se subrogará en la condición de empleador del personal laboral de las mismas, así como en el resto de las relaciones jurídicas derivadas de dicha condición.

Ahora bien, la actual normativa reguladora del SAS no contempla que esta Agencia administrativa pueda contratar y tener en su plantilla de profesionales a personal de naturaleza contractual laboral, excepción hecha de los profesionales asistenciales residentes en formación.

En tanto tiene lugar el procedimiento voluntario de estatutarización conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, el personal de la Agencias que se integra en el SAS se regirá por las condiciones establecidas en sus contratos de trabajo, en su convenio colectivo vigente y demás previsiones que resulten de aplicación conforme a la legislación laboral, y de acuerdo con el régimen organizativo y funcional del centro o establecimiento del SAS al que se adscribe.

Código:	6hWMS851PFIRMACfCdjbDco0AnpDvA	Fecha	22/12/2021
Firmado Por	JOSE ANTONIO MIRANDA ARANDA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/4





Dado que la disolución y liquidación de las actuales Agencias y, en su consecuencia, la integración de su personal en el SAS, está previsto para el próximo día 1 de enero de 2022, y en base a lo señalado en los párrafos anteriores se desprende la extraordinaria y urgente necesidad de que el SAS hasta tanto tengan lugar los procedimientos de estatutarización, conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, esté autorizado para formalizar contrataciones de personal laboral.

Asimismo, y dado que no se ha aprobado el Proyecto de Presupuestos para 2022 que recogía la autorización para poder realizar nombramientos de extranjeros extracomunitarios como personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, eximiendo así del requisito de nacionalidad previsto en el artículo 30.5.a) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y ante la necesidad de contratar de manera ágil personal que cubra las necesidades asistenciales donde no es posible cubrir por falta de efectivos con trabajadores nacionales, se incluye en esta norma.

Finalmente, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica, es preciso modificar urgentemente el texto de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, resulta oportuno y urgente derogar la posibilidad de realizar lo establecido en los artículos 60 bis, ter, quarter y quinquies, la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, para evitar los frecuentes desabastecimientos de medicamentos, provocando además con los continuados cambios, una falta de adherencia al tratamiento por parte del paciente. Asimismo, el mantener esta legislación supone un agravio comparativo con respecto al resto del territorio nacional y por consiguiente una desigualdad de trato respecto de los pacientes del resto de España


2. REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LA DISPOSICIÓN

La entrada en vigor de la disposición objeto de esta memoria, por sí misma no va a suponer un aumento del gasto del SAS, por las razones que a continuación pasamos a detallar por medidas:

1º.-En cuanto a la adscripción a distintos órganos directivos del Servicio Andaluz de Salud, o a los órganos directivos de la Consejería competente en materia de salud, de personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario o de su desarrollo competencial, esta medida supone dar cobertura jurídica a una situación que de facto ya se produce, y que por tanto, su aplicación no supone incremento de gastos sobre el que actualmente se realiza.

2º.- En cuanto a que el Servicio Andaluz de Salud esté autorizado para formalizar contrataciones de personal laboral, la aplicación de esta medida se va a financiar con los créditos que las distintas Agencias Públicas Empresariales Sanitarias tienen actualmente y que tras la integración de las mismas en el SAS van a pasar a esta agencia, por lo que la medida no va a suponer un incremento adicional de gasto, sino que al igual que en el apartado anterior viene a dar cobertura al personal que a partir del 1 de enero de 2022 se integran en esta agencia.

Código:	6hWMS851PFIRMACfCdjbdCo0AnpDvA	Fecha	22/12/2021
Firmado Por	JOSE ANTONIO MIRANDA ARANDA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/4






3º.- En cuanto a la autorización para poder realizar nombramientos de extranjeros extracomunitarios como personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, eximiendo así del requisito de nacionalidad previsto en el artículo 30.5.a) de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, tal y como expusimos en el apartado primero, no supone un aumento del gasto, sino que va a permitir contratar de manera ágil personal que cubra las necesidades asistenciales, especialmente en zonas de difícil cobertura, donde no es posible cubrir las mismas con trabajadores nacionales.

4º.-En cuanto a la derogación de la posibilidad de realizar lo establecido en los artículos 60 bis, ter, quarter y quinquies, la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, es una adecuación normativa que no supone aumento de gasto.

EL DIRECTOR GENERAL DE GESTIÓN ECONÓMICA Y SERVICIOS

Código:	6hWMS851PFIRMACfCdjbdCo0AnpDvA	Fecha	22/12/2021
Firmado Por	JOSE ANTONIO MIRANDA ARANDA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/4





Fecha: "la de la firma"
Referencia: IEF-00448/2021
Asunto: DECRETO-LEYQUE AUTORIZA AL SAS PARA CONTRATAR A PERSONAL LABORAL TEMPORAL Y A PERSONAL EXTRACOMUNITARIO, ASI COMO ADSCRIBIR PERSONAL ESTATUTARIO

Destinatario:
CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS
S.G.T. CONSEJERÍA DE SALUD Y FAMILIAS
AV. De La Innovación 1 41020 - SEVILLA

De conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, esa Consejería de Salud y Familias ha solicitado a esta Dirección General de Presupuestos mediante escrito de fecha 22 de diciembre de 2021, la emisión del informe económico-financiero relativo al "Decreto- Ley que autoriza al SAS para contratar a personal laboral temporal y a personal extracomunitario, así como adscribir personal estatutario".

La solicitud viene acompañada, además de por el texto de la orden objeto de informe, por una memoria económica y funcional y, una memoria complementaria conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el modelo de anexos I a IV para aquellos supuestos de proyectos o propuestas de actuación cuya incidencia económica-financiera sea igual a cero.

Antecedentes y contenido de la propuesta.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad configuró el Sistema Nacional de Salud como un modelo organizativo especial, integrado por las diferentes estructuras y servicios públicos existentes en el ámbito de los servicios sanitarios públicos, y adaptado a la organización política y territorial española, estableciendo que un Estatuto Marco regularía la normativa básica aplicable al personal estatutario en todos los servicios de salud.

Por su parte, La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, dedica su Capítulo III a los profesionales de la sanidad, identificados como un elemento esencial en la modernización y calidad del sistema sanitario español en su conjunto. Así, de acuerdo con la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, se establece con nitidez el carácter funcional de la relación estatutaria, así como los criterios para la clasificación del personal estatutario, basados en las funciones a desarrollar y en los niveles de titulación exigidos, y la ordenación del personal estatutario en las diferentes categorías o grupos profesionales de acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar y en su disposición adicional décima se indica que los servicios de salud podrán establecer la aplicación del régimen estatutario previsto en esta ley a las estructuras administrativas y de gestión del servicio de salud respectivo.

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 1 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por otro lado, con la entrada en vigor del Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, en adelante Agencias, se inició el proceso de extinción de las mismas con el objetivo de unificar todos los recursos sanitarios asistenciales de entidades públicas en el SAS. Así, el proceso de extinción de las cinco Agencias se está acometiendo conforme a las previsiones del artículo 60 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, por cesión e integración, en unidad de acto, de todo el activo y pasivo de las citadas Agencias en el SAS, que les sucederá universalmente en todos sus derechos y obligaciones.

De igual forma, en relación con la determinación de las medidas en materia de personal, el Decreto 193/2021, de 6 de julio, expresamente dispone que se estará a lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, lo que supone que a la fecha de entrada en vigor de los diferentes decretos de disolución de cada una de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, el Servicio Andaluz de Salud se subrogará en la condición de empleador del personal laboral de las mismas, así como en el resto de las relaciones jurídicas derivadas de dicha condición, no contemplando la actual normativa reguladora del SAS que esta Agencia administrativa pueda contratar y tener en su plantilla de profesionales a personal de naturaleza contractual laboral, excepción hecha de los profesionales asistenciales residentes en formación.

Se debe añadir que, como se ha previsto una sucesión empresarial, los efectos del artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la sustitución de este profesional laboral integrado no puede efectuarse por un personal estatutario temporal, dada la diferente naturaleza jurídica de ambas relaciones contractuales, lo que trae como consecuencia inmediata de esta imposibilidad legal de efectuar contrataciones bajo el amparo del régimen jurídico laboral que el personal integrado no podrá ser sustituido lo que supondrá la merma de la calidad asistencial, maxime en las actuales circunstancias en que la situación de la pandemia mundial por COVID-19 aún sigue incidiendo en el SSPA.

Por otra parte, el efecto del Covid-19 y la falta de profesionales facultativos que cumplan los requisitos de nacionalidad exigidos por la normativa vigente, especialmente en algunos centros, que son de difícil cobertura, o razones de interés general derivadas de la necesidad de dotar al SSPA de los facultativos suficientes para poder ofrecer cobertura sanitaria de calidad a la totalidad de la población, así como por el deterioro de la cartera de prestaciones en los servicios sanitarios del medio rural, hace necesario eximir el cumplimiento de la nacionalidad a los profesionales médicos, que pueden ayudar a paliar en parte estos déficits, de forma temporal y siempre que no haya candidatos disponibles en las bolsas temporales de las distintas especialidades. Por ello, en aplicación de lo establecido en el artículo 57.5 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que permite que mediante Ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, pueda eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés.

Por último, mediante la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2021 se introdujeron nuevas modificaciones de los artículos 60 bis y sucesivos. Se logra así que si la prescripción se realiza por principio activo, el farmacéutico, como profesional del medicamento y cercano al paciente, elegirá la marca comercial más conveniente para su paciente que cumpla los requisitos de la prescripción. Se logra así que si la prescripción se realiza por principio activo, el farmacéutico, como profesional del medicamento y cercano al paciente, elegirá la marca comercial más conveniente para su paciente que cumpla los requisitos de la prescripción.

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 2 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En definitiva, para formular lo expuesto anteriormente el texto que nos ocupa consta de tres artículos, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, en los que se da forma a lo relatado anteriormente, destacando:

- Respecto del artículo 1 el denominado Autorización al Servicio Andaluz de Salud para contratar personal laboral temporal, indicando que “hasta tanto finalicen los procesos de estatutarización del personal laboral de las Agencias Públicas Empresariales, el Servicio Andaluz de Salud podrá contratar temporalmente personal laboral no sujeto al VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía”.

- Respecto del artículo 2 relativo a la modificación de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, en su apartado primero se modifica el artículo 45.1.a) de la citada ley con el objeto de aclarar que “el Sistema Sanitario Público de Andalucía está compuesto, además de los centros, servicios y establecimientos sanitarios públicos, por los centros administrativos y de gestión integrados en el Servicio Andaluz de Salud o adscritos al mismo”. Siendo en el apartado segundo donde se introduce un nuevo artículo en la ley citada el artículo 71 bis en el que “el Servicio Andaluz de Salud podrá adscribir a sus distintos centros directivos, o a los centros directivos de la Consejería competente en materia de salud, a personal estatutario para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario y que no puedan desarrollar otro tipo de personal por su especificidad” indicando además que “durante el tiempo en que desempeñe dichas funciones, la persona interesada continuará en servicio activo en su categoría de origen y percibirá las retribuciones correspondientes a la misma. La duración de la adscripción será como máximo de un año, pudiéndose establecer la prórroga por períodos máximos de un año”.

- Respecto del artículo 3 denominado autorización al Servicio Andaluz de Salud para seleccionar personal extracomunitarios que requieran estar en posesión de una especialidad médica como personal estatutario temporal indica que “se exime del requisito de la nacionalidad para los nombramientos de personal estatutario temporal de las categorías profesionales para cuyo acceso se exige estar en posesión de alguna de las titulaciones recogidas en el artículo 6.2.a) de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, cuando quede acreditada la necesidad y urgencia de la provisión del puesto y, además no consten candidatos que cumplan con dicho requisito.

- Por último, la disposición derogatoria deroga “expresamente, los artículos 60 bis, 60 ter, 60 quarter y 60 quinquies, la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía.”

Valoración de la incidencia económico financiera.

De acuerdo con la memoria económica remitida, la Dirección General de Gestión Económica y Servicios, estima que este proyecto de Decreto Ley por sí mismo no va a suponer un aumento del gasto del SAS. En relación a ello, argumenta que:

1º.- En cuanto a la adscripción a distintos centros directivos del SAS o de la Consejería competente en materia de Salud, de personal estatutario, esta medida supone dar cobertura jurídica a una situación que de facto ya se produce, y que por tanto, su aplicación no supone incremento de gastos sobre el que actualmente se realiza.

2º.- En cuanto a que el SAS esté autorizado para formalizar contrataciones de personal laboral, la aplicación de esta medida se financiaría con los créditos de las distintas Agencias Públicas Empresariales Sanitarias y que tras la integración de las mismas en el SAS van a pasar a esta agencia administrativa, por lo que la medida no va a suponer un incremento adicional de gasto.

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 3 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

3º.- Sobre la autorización para poder realizar nombramientos de extranjeros extracomunitarios como personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud, no supone un aumento del gasto, sino que va a permitir contratar de manera ágil personal que cubra las necesidades asistenciales, especialmente en zonas de difícil cobertura, donde no es posible cubrir las mismas con trabajadores nacionales.

4º.-Por último, la derogación de la posibilidad de realizar lo establecido en los artículos 60 bis, ter, quarter y quinquies, la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía, supone una adecuación normativa que no supone aumento de gasto.

Este centro directivo entiende que, para una mejor comprensión de las conclusiones del presente informe, estas afirmaciones relativas a la incidencia económica de las medidas propuestas van a ser contrastadas y/o rebatidas en el siguiente apartado.

Conclusiones.

Ante todo ello, esta Dirección General de Presupuestos, analizado el contenido de la documentación que acompaña al expediente relativo al proyecto de Decreto-ley por el que se autoriza al Servicio Andaluz de Salud para contratar a personal laboral temporal y a personal extracomunitario, así como adscribir personal estatutario al SAS y a la Consejería con competencias en materia de Salud, informa lo siguiente:

1) En relación a la contratación temporal de personal laboral no sujeto al VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, se omite, se desconoce si de forma intencionada, la necesidad de autorización de la Consejería competente en materia de Regeneración, así como del informe previo favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda, a los que actualmente este tipo de contratos se ajustan en todo el sector público andaluz.

Esta cuestión no es una medida menor ni en absoluto pacífica, pues la supresión de dicha autorización e informe preceptivos supondría una excepción al sistema general de control y seguimiento presupuestario en el conjunto del sector público andaluz para el personal laboral propio, concediendo una completa autonomía de decisión para la contratación de personal laboral temporal en una buena parte de los hospitales del servicio público sanitario o de cualquier otro centro sanitario en los que fueran precisos. La experiencia acumulada y los datos nos lleva a afirmar que con esta ausencia de controles internos y externos efectivos en materia de personal propuesta en el artículo 1 del decreto-ley que se informa, previsiblemente, se produciría una contratación de recursos humanos por encima de las disponibilidades presupuestarias, tal y como viene sucediendo de forma habitual en el SAS, y no precisamente de forma originada por la pandemia. En este sentido, la contratación temporal de eventuales y sustitutos en las agencias hospitalarias en el presente año ha supuesto, según sus datos, un total de 34,8 millones de euros por encima de los créditos presupuestados en el presupuesto inicial.

Las previsiones del próximo ejercicio presupuestario, en prórroga y sin Fondo Estatal COVID, en un marco económico de reducción generalizada de financiación en créditos de autofinanciada, nos hace concluir que una presunta situación de descontrol en estas contrataciones producirían insuficiencias presupuestarias que provocarían problemas para el abono de la nómina de los últimos meses; con la consecuente necesidad de tramitación de transferencias de crédito procedentes otras consejerías para su cobertura.

Por tanto, se hace indispensable no retirar, sino acrecentar, la existencia de controles relativos a la contratación de personal laboral propio en los hospitales y centros que se integren en el SAS desde

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 4 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

las APE Sanitarias y mantener, como mínimo, los controles que venían siendo habituales hasta este momento. De este modo, se pretende respetar el contenido que ya se recogía en el art. 10.3 del proyecto de Ley de Presupuestos finalmente devuelto, y que decía expresamente:

*“...Las agencias administrativas que hayan asumido la totalidad de los fines y objetivos de otras entidades del sector público andaluz, requerirán la autorización a la que se refiere el párrafo anterior [de la Consejería competente en materia de Regeneración] para la formalización de contratos temporales de personal laboral no sujeto al VI Convenio Colectivo del personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, siempre que su normativa de aplicación permita la contratación de dicho personal. También requerirán de autorización de la Consejería competente en materia de Regeneración los contratos de puesta a disposición con empresas de trabajo temporal...
...Las autorizaciones a que se refiere este apartado se emitirán previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda.”*

Por todo ello, este centro directivo informa desfavorablemente el art. 1 del proyecto normativo, salvo que se incluya en la redacción del mismo la expresión “previa autorización de autorización de la Consejería competente en materia de Regeneración, y previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda”, como lleva días proponiéndose a esa Consejería desde este centro directivo. A modo de propuesta podría quedar redactado de la siguiente manera:

“El Servicio Andaluz de Salud podrá formalizar contratos temporales de personal laboral no sujeto al VI Convenio colectivo para el personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, tras autorización de la Consejería competente en materia de Regeneración, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda, hasta tanto finalicen los procesos de estatutización del personal laboral integrado en el Servicio Andaluz de Salud, tras la disolución de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias.”

2) En relación con el artículo 2 del proyecto de decreto-ley, la Consejería solicitante justifica la inclusión de un nuevo artículo 71 bis para ajustar a derecho una situación que de facto se viene planteando, como es la adscripción de personal estatutario a centros directivos del SAS y de la Consejería competente en materia de Salud. Sin embargo, no se concreta ni se traslada ningún tipo de dato en las memorias sobre mecanismos de selección y provisión, cómputo y cálculo de retribuciones, tratamiento de posibles mecanismos retributivos directamente relacionada con la actividad sanitaria como pueden ser guardias, atención continuada, CRP, etc. Tampoco se acompaña información económica sobre volumen retributivo, número de efectivos, etc. que pudiera permitir valorar la medida propuesta.

Asimismo, la necesidad de carácter urgente y extraordinaria, propia de una norma con rango de decreto-ley, no se sostiene pues es conocido desde hace décadas que el sistema sanitario público adolece de este problema. Por tanto, la Dirección General de Presupuestos entiende conveniente que el Gabinete Jurídico debe emitir informe sobre dicha inclusión específica en esta norma.

Además de lo anterior, en la memoria económica, si bien se indica que esta medida no supondrá incremento de gastos y que se percibirán las retribuciones de su categoría de origen, no se clarifica cómo se realizará la aplicación de la misma. Tampoco se identifican las categorías o especialidades (facultativos, no facultativos, de gestión y servicios) a los que se refiere dicha medida, ni si se tratarían de puestos directivos, cargos intermedios o puestos base; máxime cuando en la parte expositiva del texto normativo se concreta en la referencia expresa a la Sentencia núm. 20/2017, de 2 de febrero, del Pleno del Tribunal Constitucional sobre el Servicio Madrileño de Salud, en la que se cuestiona ampliar las categorías creadas en las instituciones sanitarias dependientes del Servicio Madrileño de Salud a sus servicios centrales y equiparar el existente personal informático de servicios centrales al personal estatutario.

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 5 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En este sentido, debe tenerse en cuenta que en relación a las retribuciones que en el SAS percibe el personal estatutario, éste además del sueldo, complemento de destino y complemento específico, percibe retribuciones complementarias (productividades) sujetas a valoración por objetivos o de carácter singular por la prestación servicio realizado. Así, la percepción de las retribuciones como si se encontrara en el servicio activo de su centro sanitario de destino plantea la incógnita de si en estos momentos se están cobrando retribuciones relacionadas con la actividad sanitaria directa, y con qué mecanismo. La disposición que se propone en absoluto clarifica dicha cuestión. Por otro lado, la no limitación de las prórrogas anualmente plantea una indeterminación absoluta sobre la finalización de una relación de trabajo que claramente debería tener carácter temporal.

Como consecuencia de la medida que se plantea se produciría un incremento de personal en estas condiciones que conllevaría necesariamente la contratación de nuevo personal en origen para la atención de las necesidades sanitarias que el personal adscrito deja de realizar. Ello planteará por tanto, una clara tensión en la disponibilidad presupuestaria que incrementaría la actualmente existente, y que como habitualmente viene siendo necesario (y volvemos a repetir que no especialmente por la pandemia actual), hará necesario como se ha indicado especialmente en el 2022 su cobertura con créditos provenientes de otras Consejerías.

Por todo ello, se informa desfavorablemente la inclusión del artículo 71 bis en la Ley 2/1998, de 15 de junio, sin perjuicio de que se plantee con mayor justificación esta cuestión dando respuesta a estas cuestiones, y se pueda informar con mayor conocimiento de sus indudables repercusiones.

3) Sobre el artículo 3, personal facultativo extracomunitario, desde el punto de vista presupuestario no se emiten observaciones. No obstante, desde una perspectiva jurídica es conveniente aclarar lo siguiente: en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2022, esta cláusula no se incluyó, dado que el Consejo Consultivo venía advirtiendo que no formaba parte del contenido esencial de una ley presupuestaria; sin embargo, al producirse la devolución del proyecto de ley por el Parlamento de Andalucía, a partir del 1 de enero seguirá estando vigente la ley de presupuestos para 2021, cuya disposición adicional séptima ya contenía la misma. Por ello, se plantea la duda a este centro directivo de la urgente necesidad de este artículo 3 del proyecto de decreto-ley sometido a informe, si su contenido se encontraría ya vigente con la prórroga de la Ley de Presupuestos para 2021, al menos hasta que exista un nuevo presupuesto aprobado por ley por el Parlamento de Andalucía.

4) Por último, en la disposición derogatoria del proyecto normativo se contempla la derogación expresa de los siguientes artículos de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía: 60 bis "Selección de los medicamentos a dispensar cuando se prescriban o indiquen por principio activo"; 60 ter "Selección de los productos sanitarios a dispensar cuando se prescriban por denominación genérica"; 60 quarter "Convenios"; 60 quinquies "Dispensación de medicamentos y productos seleccionados"; así como la disposición adicional octava "Convenios tipo" y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta "Precios máximos de facturación de productos sanitarios".

En relación a esta propuesta de derogación, la Dirección General de Presupuestos entiende que no se justifica el carácter de urgente necesidad que aduce la Consejería de Salud y Familias, en cuanto que el tenor actual de estos preceptos se introdujo en la Ley de Presupuestos del presente ejercicio 2021 y lleva así vigente un año completo sin que los mecanismos previstos en dichos artículos hayan sido utilizados en absoluto. Además, los artículos afectados no son imperativos, es decir, no establecen un mandato sino potestativos, siendo una posibilidad no utilizada en casi un año, por lo que entendemos que resulta muy difícil justificar la urgente necesidad de su derogación. En este sentido, la

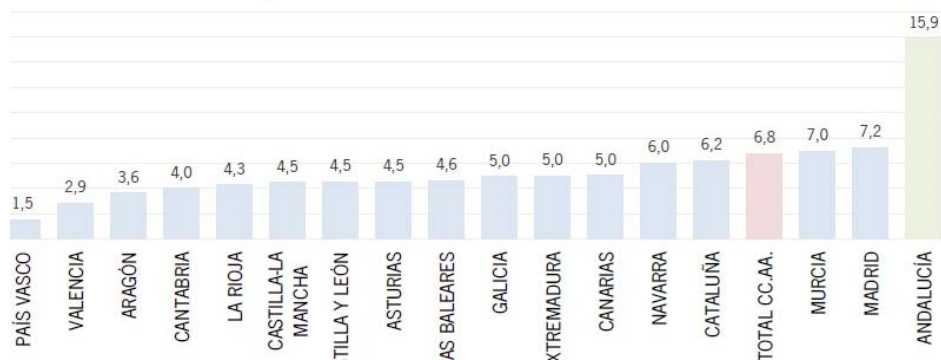
EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 6 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

justificación que se expresa en el proyecto de norma obedece a los mismos argumentos que se utilizaron cuando se anuló la anterior normativa, no correspondiéndose en concreto al nuevo modelo que se incorporó en la tramitación de esta normativa en la ley de presupuestos del 2021.

Por otro lado, en cuanto al fondo del asunto, hemos de indicar que este centro directivo tiene una especial preocupación por la evolución en los últimos períodos del coste de la prestación farmacéutica (recetas). La supresión de las subastas farmacéuticas, independientemente de las razones que motivaron la misma, ha dado origen a unos incrementos de costes en esta legislatura derivado de la falta de una serie de ingresos que llegaron a alcanzar 227.503.031€ al año en el 2019, y que se han tenido que incorporar necesariamente al crédito presupuestario del Servicio Andaluz de Salud, detrayéndolo necesariamente de la envolvente presupuestaria general desde otras Consejerías a la hora de afrontar el presupuesto de cada año.

Además, debe advertirse que año tras año vienen disminuyendo los tradicionales controles sobre el personal facultativo del sistema sanitario público para conseguir unas mayores tasas de eficiencia en el momento de efectuar dicha prestación farmacéutica. En la actualidad somos probablemente la Comunidad Autónoma con mayor incremento interanual en los dos últimos ejercicios. Así, de los datos publicados en septiembre por el Ministerio de Sanidad, se deduce el siguiente gráfico de incremento interanual de gasto con receta médica por CC.AA.

% Variación gasto P.S. con receta médica - septiembre 2021



Estas desviaciones interanuales son netas, es decir contienen la incidencia de la supresión de las subastas farmacéuticas, elevando así el porcentaje. En el año 2020 estas tasas alcanzaron magnitudes sobre el 10% al empezarse a suprimir el efecto de las subastas. Como puede observarse en 2021 no se ha corregido esta desviación sino que, al contrario, han alcanzado tasas de más del 15% (15,9% en septiembre y 15,3% en octubre, último dato). Obviamente estas tasas de más de 25%, acumulativas de 2020 más 2021, son el resultado de la suma de los citados efectos de supresión de la subasta de medicamentos más el notable incremento de costes gasto en prestación farmacéutica y productos dietéticos, a través de recetas, que estamos observando.

Si en vez de los datos del Ministerio de Sanidad, acudimos a datos de este centro directivos, que son brutos sin el efecto por tanto de la supresión de las subastas, teniendo en cuenta que en el presente mes de diciembre se han superado en 10 millones de euros nuestras previsiones de gasto, el

crecimiento interanual bruto (sin efecto de la pérdida de las subastas de medicamentos) está en un 7,2%. Esto coloca a Andalucía en el máximo junto con la Comunidad Autónoma de Madrid.

La supresión de la subasta farmacéutica más la falta de control por el SAS de la prestación farmacéutica en los últimos ejercicios, ha provocado que en sólo 2 años haya producido un incremento del coste de entorno a 235 millones de años que necesariamente, dada la prioridad de la sanidad en el Presupuesto de la Junta de Andalucía, han tenido que ser retirados de las envolventes presupuestarias de otras Consejerías. En este sentido, el propio SAS ha informado el gasto en prestación farmacéutica y productos dietéticos, a través de recetas, en el período enero-octubre ha sido de 1.844 millones de euros, lo que supone un sobregasto de 116,7 millones respecto a igual período de 2020, en el que el gasto fue de 1.727 millones de euros.

Por todo lo anterior, se informa desfavorablemente esta disposición derogatoria, dado que se realiza sin adoptar ninguna medida supletoria o complementaria a la situación actual para intentar moderar o hacer disminuir la senda expansiva que está alcanzando esta partida presupuestaria en el Servicio Andaluz de Salud, ni se entiende deba realizarse con urgencia, sin estudio económico alguno ni análisis profundo de la evolución de esta magnitud tan significativa. Por otra parte, esta Dirección General entiende necesario que el Gabinete Jurídico debe emitir informe sobre la urgente necesidad de este asunto en el proyecto de decreto-ley.

Finalmente, se señala que, con carácter general, en caso de que el texto de la propuesta de actuación fuera objeto de modificaciones o desarrollo posterior, que afectasen a su contenido económico-financiero, deberá ser sometida al informe de este centro directivo en los términos del Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.

Lo que se informa a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS

EDUARDO LEON LAZARO		27/12/2021	PÁGINA: 8 / 8
VERIFICACIÓN	NH2KmC7153A3E158FDDCEEBA88BE59	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME JURÍDICO SS.CC. 2021/163 FACULTATIVO SOBRE PROYECTO DE DECRETO LEY POR EL QUE SE AUTORIZA AL SERVICIO ANDALUZ DE SALUD PARA CONTRATAR A PERSONAL LABORAL TEMPORAL Y A PERSONAL EXTRACOMUNITARIO, ASI COMO PARA ADSCRIBIR PERSONAL ESTATUTARIO AL SAS Y A LA CONSEJERÍA CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE SALUD.

Asunto: Disposiciones de carácter general. Decreto ley. Situación de extraordinaria y urgente necesidad. Conexión de sentido. Salud. Contratación laboral temporal. Modificación LSA artículo 45 y nuevo 71.bis. Selección personal extracomunitario. Derogación preceptos de la Ley de Farmacia relativos a las convocatorias públicas para seleccionar los medicamentos.

Con fecha 21 de diciembre de 2021, se ha recibido de la Ilma. Sra. Viceconsejera de la Consejería de Salud y Familias, la solicitud de Informe Jurídico, con el carácter de urgencia, sobre el proyecto normativo de referencia.

En fecha 23 de diciembre de 2021 se ha recibido un borrador de Decreto-ley (bajo la referencia 1606/21 – SF borrador 1) identificado como “borrador 5” con la indicación “Se envía borrador, remitido el día 22 de diciembre al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, relativo al proyecto de decreto ley por el que se autoriza al Servicio Andaluz de Salud para contratar a personal laboral temporal y a personal extracomunitario, así como para adscribir personal estatutario al SAS y a la Consejería con competencias en materia de salud”.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 78.1 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre (ROFGJ en adelante), cúmpleme poner de manifiesto lo siguiente:


CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- INFORME JURÍDICO: OBJETO.

En el presente informe jurídico de carácter facultativo se efectúan consideraciones de carácter general sobre el texto del proyecto normativo remitido junto a la consulta, en la medida en que en la petición no se concreta el extremo o extremos acerca de los que se solicita asesoramiento jurídico, citándose la conveniencia de reclamarlo, en los términos previstos en el artículo 76.2 del citado ROFGJ.

El proyecto normativo examinado aborda la contratación de personal laboral temporal en vista de la próxima integración de las agencias públicas empresariales sanitarias en el Servicio Andaluz de Salud (artículo 1), la modificación del artículo 45 de la Ley de Salud de Andalucía para atender las necesidades del servicio y la introducción de un artículo 71.bis para regular la adscripción de personal estatutario para realizar



Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ	PÁGINA	1/20
			



tareas específicas propias del ámbito sanitario en centros directivos del SAS y de la Consejería competente en materia de salud (artículo 2), la selección de personal extracomunitario como personal estatutario temporal en vista de la falta de profesionales por efecto de la Covid-19 (artículo 3) y la derogación de los preceptos de la Ley de Farmacia de Andalucía (artículos 60 bis, ter, quater y quinquies, así como la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007 de Farmacia de Andalucía) que regulan los sistema de convocatorias públicas para seleccionar los medicamentos o los productos sanitarios a dispensar por las oficinas de farmacia (disposición derogatoria).

SEGUNDA.- EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD.

Dada la forma de Decreto-ley que adopta la norma proyectada, debemos analizar con carácter principal la procedencia del mismo, de acuerdo con los antecedentes expuestos y de lo que resulta de la parte expositiva del proyecto normativo.

En tal sentido, ha de decirse que el Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla en su artículo 110 la posibilidad de que el Consejo de Gobierno dicte Decretos-leyes, lo que representa una novedad dentro del sistema de fuentes del Derecho andaluz. Establece el citado precepto lo siguiente: “1. *En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía.* 2. *Los decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento tras un debate y votación de totalidad. Durante el plazo establecido en este apartado el Parlamento podrá acordar la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia*”.

En la medida en la que la posibilidad de que el ejecutivo dicte normas provisionales con rango de ley supone una excepción al régimen ordinario de elaboración y aprobación de la leyes, el artículo 110 establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento resulta necesario respetar al objeto de legitimar su empleo.

Estos requisitos afectan tanto al presupuesto habilitante para la legitimidad del empleo del Decreto-ley, es decir, a la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad y a la adecuación de las medidas contenidas en el proyecto para dar respuesta a dicha situación, como al establecimiento de una serie de materias que quedarían excluidas de su posible regulación por una norma de esta naturaleza.

Procede efectuar con carácter previo una aproximación a la materia enumerando los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos, para descender a continuación a analizar su concurrencia en el caso que nos ocupa.

1.- Sobre la extraordinaria y urgente necesidad.

El primero de los requisitos es el presupuesto de hecho que legitima el empleo del Decreto-ley. El precepto lo refiere a los casos de extraordinaria y urgente necesidad, que han de concurrir de forma acumulativa. Se trata de un enunciado coincidente con el del artículo 86 de la Constitución.

Código Seguro de Verificación:VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	2/20



1.1.- Por “*extraordinaria*” han de entenderse todas aquellas situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (por todas STC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002). Téngase en cuenta que no toda situación extraordinaria requerirá de un Decreto-ley, porque puede estar ya contemplada en una norma legal o reglamentaria preexistente, así como las medidas a adoptar. También es posible que aun siendo extraordinaria, no requiera de una respuesta inminente.

1.2.- Respecto al concepto de lo “*urgente*”, equivale a que no puede demorarse con una tramitación legislativa parlamentaria, sino que la respuesta ha de ser inmediata en consonancia con los perniciosos efectos que se han producido o que pueden llegar a producirse. Ello incide en el hecho de que la efectividad de las medidas previstas en un Decreto-ley no puede posponerse durante el tiempo necesario para permitir su tramitación por el procedimiento legislativo sin hacer quebrar la efectividad de la acción requerida, pues la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, concurriendo las notas de excepcionalidad, gravedad, relevancia e imprevisibilidad que determinen la necesidad de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de las leyes, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (SSTC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002, y de 14 de septiembre de 2011, Rec. nº 5023/2000).

A mayor abundamiento, la valoración del requisito de la urgencia debe efectuarse siempre en el momento en que se va a dictar. Aunque en principio, ello difícilmente concurrirá cuando el Gobierno haya demorado en el tiempo, por inactividad, la adopción de medidas que supuestamente debieron contemplarse en un Decreto-ley, habrá que estar a las circunstancias del momento y valorar si éstas requieren de una actuación inmediata. Según la STC de 13 de enero de 2012, Rec. nº 71/2001: “*Igualmente, este Tribunal ha señalado que la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concorra efectivamente la excepcionalidad de la situación, pues <<lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6; y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8)*”.

Por el contrario, la legitimidad del Decreto-ley permanecerá incólume cuando el devenir de los acontecimientos ponga en duda el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad. Es decir, que la valoración de una situación de extraordinaria y urgente necesidad debe efectuarse en el momento en que concurre, independientemente de que análisis posteriores en retrospectiva pudieran rebatir la existencia de dicha situación.

Así se pronuncia la STS de 14 de febrero de 2013, Rec. nº 4174/2006: “*...la perspectiva desde la que ha de examinarse la concurrencia del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE es <<la del momento en que se aprueba el correspondiente decreto-ley, de manera que el presupuesto de la validez de dicha norma no queda alterado por datos o circunstancias posteriores que pudieran cuestionar la apreciación de la urgencia o de la necesidad afirmadas en aquel momento>> (STC 1/2012, de 13 de enero)*”.

Aunque en la mayor parte de los casos se configura “*como un instrumento normativo constitucionalmente apropiado ante problemas o situaciones coyunturales, no cabe excluir en principio y con*

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	3/20



carácter general su uso ante problemas o situaciones estructurales” (STC de 14 de septiembre de 2011, Rec. nº 5023/2000), no existiendo una correlación obligada entre coyuntura/decreto-ley frente a estructura/ley ordinaria, siempre que se cumpla el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de un decreto-ley.

En definitiva, la situación que provoca la tramitación y aprobación de un Decreto-ley ha de responder a las notas de excepcionalidad, gravedad y urgencia que exijan una actuación que no admita demora alguna.

Sin embargo, debido a la amplia casuística que impera a la hora de determinar la existencia o no de estos requisitos, habrá de tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional con ocasión del análisis del artículo 86 de la Constitución, que a nuestro juicio sería plenamente aplicable al precepto estatutario, debido a la similar dicción de ambos preceptos.

1.3.- Una de las más importantes elaboraciones jurisprudenciales versan sobre las denominadas *“coyunturas económicas problemáticas”*, en los que se engloban supuestos que tienen una importante relevancia dentro del ámbito económico en un momento determinado, con relación a las cuales deben adoptarse unas medidas perentorias e inmediatas para salvaguardar los intereses generales, es decir, el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad extrapolado a la materia económica, que sin duda constituye uno de los más relevantes bastiones del contenido de los decretos-leyes.

Algunos ejemplos relevantes son las modificaciones tributarias que afectan a las haciendas locales de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983, de 2 de diciembre), la adopción de planes de reconversión industrial (STC 29/1986, de 20 de febrero), medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986, de 20 de mayo), modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993, de 21 de enero), medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997, de 28 de octubre) o la necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003, de 3 de julio).

Sobre las *“coyunturas económicas problemáticas”* podemos destacar la doctrina contenida en la STC de 28 de marzo de 2007, Rec. nº 4781/2002, que tras enumerar los casos anteriormente aludidos, señala que: *“Como es fácil comprobar, los Decretos-Leyes enjuiciados en todas estas Sentencias afectaban a lo que la STC 23/1993, de 21 de enero, F. 5, denominó «coyunturas económicas problemáticas» para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, según tenemos reiterado, que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes» (SSTC 6/1983, de 5 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 5; y 137/2003, de 3 de julio, F. 3)”*

1.4.- Además de estas situaciones concretas, el supremo intérprete de la Constitución ha confeccionado una reiterada doctrina general sobre la extraordinaria y urgente necesidad, en la que expresa que el Gobierno ha de atenerse a la existencia de ese presupuesto habilitante para la utilización del decreto-ley en momentos que requieran de una acción inmediata, debiendo acudir a esta figura de forma restringida, al conformar una excepción al procedimiento ordinario de elaboración legislativa, concluyendo que el

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	4/20



examen de si concurren o no los requisitos ha de hacerse observando el expediente, la exposición de motivos del decreto-ley, y el posterior debate parlamentario.

Recientemente podemos destacar la Sentencia de 12 de junio de 2014, Rec. nº 1603/2011, que, recopilando la jurisprudencia constitucional, concluye lo siguiente: “En relación con el requisito de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ enunciado en el art. 86.1 CE como presupuesto inexcusable para que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley, en la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 5, decíamos que <<conviene recordar la doctrina recogida en la STC 137/2011, de 14 de diciembre, donde se sintetizan, entre otros, los pronunciamientos de las SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3>>.”

En la primera de estas resoluciones este Tribunal tuvo ocasión de precisar que <<el concepto ‘extraordinaria y urgente necesidad’ que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. Y en este sentido, sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de ‘extraordinaria y urgente necesidad’ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un real decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.>> (STC 137/2011, FJ 4), reiterándose a renglón seguido que <<nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo de una forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta, de modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima <<en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta>> (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5). En otras palabras, el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a <<situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes>> (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).>> (ibídem).

Por lo que hace al control que está llamado a ejercer este Tribunal sobre las normas con rango de ley dictadas por el Gobierno con la forma de reales decretos-leyes, en esa misma Sentencia y fundamento jurídico se hace hincapié en que se trata de “*un control externo*”, que debe <<verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE). Desde el primer momento hemos afirmado que <<el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso reconocer al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado, no

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	5/20



puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante al conocimiento del Tribunal Constitucional, en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3). Pues no conviene olvidar que la Constitución reconoce a las Cortes Generales como ‘las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario’, ya que son ellas las que representan al pueblo español (art. 66.1 CE). El Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el art. 87.1 CE, por lo que la potestad que ostenta para dictar Reales Decretos-leyes, en virtud del art. 86.1 CE), se configura <<como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman>> (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1; doctrina que reitera la STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3).” (STC 137/2011, FJ 4).

(...) En cuanto a los instrumentos de los que puede valerse este Tribunal, se añade en ese mismo fundamento jurídico 4 de la STC 137/2011, que <<el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma, debiendo siempre tener presentes las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley>> (STC 237/2012, de 13 de diciembre)”.

En la misma línea y en parecidos términos se pronuncia el supremo intérprete de la Constitución en su Sentencia 93/2015, de 14 de mayo: «Lo que es necesario para que la legislación provisional del Gobierno se ajuste al presupuesto que la habilita es que describa la situación de necesidad de modo explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de “juicio político o de oportunidad” y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como “control externo” a realizar mediante una “valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional”.»

2.- Sobre la adecuación de las medidas adoptadas.

Por lo que se refiere a la necesaria conciliación entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas contenidas en el decreto-ley para hacer frente a la misma, debe existir una relación directa entre ambas, pues de lo contrario quedaría vacío de contenido aquél requisito, de manera que todas y cada una de las medidas adoptadas, deben responder indisolublemente a la situación de extraordinaria y urgente necesidad, guardando una relación directa con la misma.

Desde esta perspectiva, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 2013, Rec. nº 4174/2006, señala que: “La otra objeción planteada por los recurrentes se refiere en realidad al segundo elemento a analizar por este Tribunal en la tarea de control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, esto es, la conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para afrontarla, que figuran en la disposición impugnada (...) Nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3,

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	6/20



excluimos a este respecto aquellas disposiciones <<que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente>>”.

La STC de 12 de junio de 2014, Rec. nº 1603/2011, antes enunciada, añade al respecto que: “La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación “de extraordinaria y urgente necesidad” sea “explícita y razonada”, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de “una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan, de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”.

Según el supremo intérprete de la Constitución expresó en su Sentencia 332/2005, de 15 de diciembre, “lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional por contrario al art. 86.1 CE son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, F. 6, y 29/1986, de 28 de febrero, F. 2.c), y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos (STC 23/1993, de 13 de febrero, F. 6), o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del Decreto-ley (STC 23/1993, de 21 de enero, F. 6). Como se desprende de todos estos pronunciamientos, lo verdaderamente importante, desde el punto de vista constitucional, es que el Decreto-ley produzca una innovación normativa efectiva, y no que el régimen jurídico introducido a través del mismo sea completo o definitivo (STC 11/2002, de 17 de enero, F. 7).”

3.- Sobre la competencia autonómica y los límites materiales.

El tercer requisito es el relativo a las materias que pueden regularse por Decreto-ley. Este apartado puede ser analizado desde un doble punto de vista: en primer lugar, desde el punto de vista competencial, y en segundo lugar, desde el punto de vista relativo a los límites materiales, es decir, a aquellas materias que aun siendo de competencia de la Comunidad Autónoma, no pueden ser reguladas por Decreto-ley.

3.1.- En cuanto al primero de los aspectos, el competencial, tiene especial trascendencia, desde el punto de vista constitucional, en las relaciones con el Estado y en definitiva, en el reparto de competencias.

Resulta evidente que el Decreto-ley, al ser una fuente del Derecho autonómico con rango de ley, sólo podrá regular materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias normativas, es decir, competencias exclusivas o compartidas.

3.2.- En cuanto a los límites materiales a la regulación por Decreto-ley, aparecen enunciados al final del apartado 1 del artículo 110, no pudiendo afectar así a los derechos establecidos en el Estatuto, al régimen electoral, a las instituciones de la Junta de Andalucía, ni pudiendo aprobarse tampoco por Decreto-ley los presupuestos de Andalucía. A tales límites habría que añadir los que establece el artículo 86.1 de la Constitución, como así ha declarado expresamente el propio Tribunal Constitucional, afirmando lo siguiente en su Sentencia 38/2016, de 3 de marzo, citado luego en su Sentencia 105/2018, de 4 de octubre: “los severos límites impuestos al decreto-ley estatal por razón del principio democrático (art. 1.1 CE [RCL 1978, 2836]) y que

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ	PÁGINA	7/20



se reflejan en el art. 86 CE (RCL 1978, 2836) son también exigibles en el ámbito autonómico y, en consecuencia, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el art. 86.1 CE (RCL 1978, 2836) como garantía del principio democrático, correspondiendo al Tribunal Constitucional la aplicación del parámetro constitucional ínsito en dicho principio, mediante el control de la constitucionalidad de dicha legislación de urgencia.”

Especial atención habrá que prestar respecto a los primeros, por la indeterminación de lo que debe entenderse por “afectación”, así como por la eventual influencia que puedan tener los Decretos-leyes sobre los mismos. El Auto del Tribunal Constitucional de 12 de febrero de 2014, Rec. nº3801/2013, precisa sobre el particular que: “Con relación a este límite, este Tribunal ha manifestado que <<no cabe una interpretación de esa restricción que suponga el vaciamiento de la figura del Decreto-ley, y su inutilidad absoluta, lo que resultaría del otorgamiento al verbo «afectar» de un contenido literal amplísimo (STC 111/1983, de 2 de diciembre, fundamento jurídico 8.º). Y ha indicado igualmente que, en consecuencia, la prohibición a que nos referimos ha de entenderse como impeditiva, no de cualquier incidencia en los derechos recogidos en el Título I, sino de una regulación por Decreto-ley del régimen general de los derechos, deberes y libertades contenidos en ese Título, así como de que «por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos», habida cuenta de la configuración constitucional del derecho de que se trate, e incluso de su posición en las diversas secciones en el Texto constitucional (STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º)” (por todas, STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 7). A partir de esta idea, en otros pronunciamientos hemos señalado que “el decreto-ley 'no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales' de los citados derechos>> (STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 9; STC 329/2005, de 15 de diciembre, FFJJ 8 y 9; ATC 85/2011, de 7 de junio, FJ 7)”.

4.- En el caso que nos ocupa.

Descendiendo ya al caso que nos ocupa y a la vista de los requisitos normativos y jurisprudenciales anteriormente expuestos es dable efectuar diversas consideraciones a los cumplidos efectos de procurar que el proyecto de Decreto-ley contenga una adecuada definición de la situación determinada y una explícita y razonada declaración de las razones de urgencia y necesidad que justifican el recurso a este instrumento normativo, todo ello a fin de evitar que el mismo pueda llegar a ser calificado de “abusivo o arbitrario” por inexistencia del presupuesto habilitante e invasión de las facultades reservadas por la Constitución al poder legislativo, bien por el Parlamento en fase de convalidación de la norma o bien por el Tribunal Constitucional en fase de control de constitucionalidad de la misma (STC 9/1982):

4.1.- En atención a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de que la definición por los órganos políticos de una situación de extraordinaria y urgente necesidad sea explícita y razonada y de que, además, exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante de las medidas que en el Decreto-ley se adoptan y éstas, de manera que guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (contenida en la Sentencia 137/2011), se aprecia que en la parte expositiva del texto remitido para informe jurídico se alude, con carácter general, a previsiones en torno a la necesidad de una intervención inmediata para abordar las distintas cuestiones objeto de regulación, a saber: la contratación de personal laboral temporal (en vista de la próxima integración de las agencias públicas empresariales sanitarias en el Servicio Andaluz de Salud), la modificación

Código Seguro de Verificación:VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	8/20



de la Ley de Salud de Andalucía (para atender las necesidades del servicio), la selección de personal extracomunitario (en vista de la falta de profesionales por efecto de la Covid-19), y la derogación de los preceptos de la Ley de Farmacia de Andalucía (en atención al principio de seguridad jurídica); así como en torno a la existencia de una conexión directa entre la urgencia definida y la medida concreta adoptada.

Dichas previsiones resultan **insuficientes**, a juicio del Letrado que suscribe y en vista de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto ya que, en términos generales, se limitan a efectuar una consideración meramente formal y ritual de la situación que provoca el recurso al instrumento del Decreto-ley resultando por ello conveniente y necesario, a los efectos anteriormente aludidos, abordar en la parte expositiva del proyecto, con mayor profundidad, tanto la exposición como la acreditación de la concurrencia en el presente caso de las notas de gravedad, excepcionalidad y necesidad que exigen llevar a cabo una actuación normativa inmediata y sin demora alguna, por tratarse de situaciones fuera de lo común, de imposible o muy difícil previsión y, por tanto, graves (tal y como tiene reconocido el Tribunal Constitucional, v. gr. en su sentencia 68/2007, de 28 de marzo de 2007).

Esta insuficiencia se aprecia en todas y cada una de las propuestas normativas que contiene el proyecto de Decreto-ley hasta el punto de que, a juicio del Letrado que suscribe, atendiendo a las consideraciones formales y retóricas que se contienen en la parte expositiva (más allá de su falta de claridad en torno al propósito de la norma), ni siquiera es dable apreciar la necesidad de la regulación pretendida, y mucho menos su carácter extraordinario y urgente, habida cuenta la **carencia absoluta** en todos estos casos, a juicio del Letrado que suscribe, de una definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que determina esta modificación normativa y de la existencia de una conexión de sentido o relación de acreditación de que concurren las notas de gravedad, excepcionalidad y necesidad de adoptar el presente proyecto normativo, tal y como quedará expuesto más adelante al abordar el contenido normativo del mismo.

Por otro lado se ha de advertir que el Tribunal Constitucional viene admitiendo en su doctrina (v. gr. sentencia 110/2021) la posibilidad constitucional de que en el cuerpo normativo de un mismo Decreto-ley se integren reglas o bloques de preceptos, para cada uno de los cuales se postule una distinta y específica causa de extraordinaria y urgente necesidad, si bien dicha posibilidad se entiende circunscrita a los denominados Decretos-leyes “transversales” dictados ante coyunturas económicas problemáticas, en cuyo seno se puedan recoger, sin otro nexo común que la genérica o global circunstancia de crisis o emergencia, ordenaciones que disciplinen unos u otros sectores de la economía (especialmente, STC 199/2015 -RTC 2015, 199-, FFJJ 3 y 5; y STC 61/2018 -RTC 2018, 61-, FFJJ 6 y 7). De este modo es dable colegir la dificultad de que regulaciones singulares no reconducibles a un definido y compartido presupuesto habilitante, como parece suceder en el caso que nos ocupa, puedan acogerse a una causa común de extraordinaria y urgente necesidad, resultando necesario en tales casos que cada una de ellas cuente con una propia y singular causa.

4.2.- Por otro lado y en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de que el fin que justifica la legislación de urgencia no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (contenida en la Sentencia 11/2002, de 17 de enero), se aprecia que en la parte expositiva del texto remitido para informe jurídico se alude, junto a otras previsiones similares, a la situación

Código Seguro de Verificación:VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	9/20



provocada por la Covid-19 que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a actuar de una forma inmediata así como al hecho de que se trata de medidas que no podrían abordarse mediante tramitación ordinaria o parlamentaria de urgencia, teniendo en cuenta las materias a las que afectan.

Dichas previsiones también resultan **insuficientes**, a juicio del Letrado que suscribe y en vista de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto ya que, en términos generales, se limitan a efectuar consideraciones generales sin que resulten debidamente explicitadas ni acreditadas las razones difíciles de prever que justifican el recurso al Decreto-ley ni tampoco la necesidad de una acción normativa en un plazo más breve que el requerido por la vía normal de tramitación (o en otras palabras, que de acudir a la medida legislativa ordinaria pudiera quebrarse la efectividad de la medida que se pretende adoptar), ni la gravedad de la situación que justifique una regulación tan inmediata, todo ello sin perjuicio de las consideraciones que se efectuarán a continuación sobre este particular al abordar el contenido del proyecto normativo

4.3.- A los efectos anteriormente señalados de una cumplida justificación y como mejora técnica, en el caso que nos ocupa podría resultar de interés (dejando constancia expresa en la parte expositiva del Decreto-ley) acudir a la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en su más reciente sentencia 139/2016 de 21 julio (dictada con ocasión de la impugnación 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 sus prestaciones; con cita de otras anteriores como la 31/2011, de 17 de marzo, la 137/2011, de 14 de septiembre, y la 100/2012, de 8 de mayo), referida a la admisibilidad de las situaciones estructurales como motivo de un Decreto-ley.

Conforme a esta doctrina es dable considerar que, generalmente, dicho Tribunal ha venido admitiendo el uso del Decreto-ley en situaciones denominadas como “coyunturas económicas problemáticas”, al considerar que en dicho contexto y para cuyo tratamiento, dicho instrumento normativo se configura como un instrumento “constitucionalmente lícito” en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a “*situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes*”.

Así pues, en la medida en que la regulación pretendida en el Decreto-ley que nos ocupa parece atender a dicho propósito abordando, con vigencia indefinida, la regulación de una serie de cuestiones coyunturales relacionadas con el funcionamiento ordinario de la administración sanitaria autonómica, procedería en consecuencia, de ser el caso y con cita de la mencionada doctrina del Tribunal Constitucional, ofrecer una justificación general basada en la existencia de una grave y relevante situación de carácter sanitario, sin precedentes, razonando que para su abordaje resulta imprescindible la adopción inmediata de las reformas que se proponen y que por ello resulta necesario actuar a fin de corregir dicha situación o de impedir que la misma se agrave, todo ello a fin de justificar, siempre de forma explícita y razonada, tanto la situación de extraordinaria y urgente necesidad como la necesidad misma de adoptar de manera inmediata las concretas medidas para corregirla.

4.4.- No se aprecian dificultades en cuanto a la inserción de las materias reguladas en el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, en vista del artículo 55.2

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	10/20



del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, sobre la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos.

4.5.- Tampoco se aprecia que la regulación contenida en el proyecto de Decreto-ley que nos ocupa rebase los límites materiales a la regulación por este instrumento que aparecen enunciados al final del apartado 1 del artículo 110 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin perjuicio ello no obstante de las observaciones que se harán a continuación en relación a la medida relativa a la selección de personal extracomunitario.

TERCERA.- CONTENIDO NORMATIVO.

Pasando ya al examen del proyecto de Decreto-ley remitido para informe jurídico es dable efectuar las siguientes consideraciones jurídicas sobre las materias que aborda el proyecto normativo:

ARTÍCULO 1.- AUTORIZACIÓN AL SAS PARA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL LABORAL TEMPORAL.

El artículo 1 del proyecto de Decreto-Ley remitido aborda la “*Autorización al Servicio Andaluz para contratar personal laboral temporal*” (según su título) hasta tanto finalicen los procesos de estatutarización del personal laboral de las Agencias Públicas Empresariales sanitarias disueltas.

Dicha previsión ha de enmarcarse en el Decreto 193/2021, de 6 de julio, que dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud (SAS en adelante) de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias de conformidad con lo establecido en el artículo 60.1.b).3.º de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA en adelante), con la correspondiente subrogación por parte del Servicio Andaluz de Salud en la condición de empleador del personal laboral de dichas Agencias en los términos previstos en el apartado 2 in fine de su artículo único que prevé que “*En materia de personal se estará a lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre*”. También se alude en el citado Decreto 193/2021 a “*procedimientos voluntarios de estatutarización que, en el futuro, se establezcan por parte del SAS conforme a lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud*”.

Las razones que se citan en el proyecto de Decreto-Ley para el dictado de su artículo 1 son que “*la actual normativa reguladora del SAS no contempla que esta Agencia administrativa pueda contratar y tener en su plantilla de profesionales a personal de naturaleza contractual laboral, excepción hecha de los profesionales asistenciales residentes en formación*” y que “*...como se ha previsto una sucesión empresarial, con el despliegue pleno de los efectos del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, la sustitución de este profesional laboral integrado (en el SAS a resultas de la disolución de las agencias empresariales sanitarias) no puede efectuarse por un personal estatutario, dada la diferente naturaleza jurídica de ambas relaciones contractuales...*”, concluyendo la “*...imposibilidad legal de realizar contrataciones bajo el amparo del régimen jurídico laboral*”.

Código Seguro de Verificación:VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	11/20



que el personal integrado que, por las circunstancias legalmente establecidas cause una baja laboral o una suspensión de su contrato de trabajo”.

No se explicitan, ello no obstante, las razones que justifican en Derecho tal aseveración.

A este respecto, se ha de partir de la consideración de que el artículo 67.2 LAJA prevé, con carácter general, que las agencias administrativas puedan contar con personal laboral a su servicio: “El personal al servicio de las agencias administrativas será funcionario, laboral o, en su caso, estatutario, en los mismos términos que los establecidos para la Administración de la Junta de Andalucía. No obstante, la ley de creación podrá establecer excepcionalmente peculiaridades del régimen de personal de la agencia en las materias de oferta de empleo, sistemas de acceso, adscripción y provisión de puestos y régimen de movilidad de su personal”.

Y en el caso concreto del SAS, el artículo 15 de la Ley 8/1986, de 6 de mayo, del Servicio Andaluz de Salud prevé, sin distinciones, que éste pueda estar integrado por personal que se incorpore al mismo conforme a la normativa vigente: “1. Integran el personal del Servicio Andaluz de Salud: a) El personal transferido para la gestión de las funciones y servicios sanitarios de la Seguridad Social en Andalucía. b) Los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de la Administración de la Comunidad Autónoma, que presten servicio en el Organismo. c) El personal que se le adscriba procedente de otras Instituciones. d) El personal que se incorpore al mismo conforme a la normativa vigente. 2. La clasificación y el régimen jurídico de aplicación al personal del Organismo Autónomo serán los previstos en la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y demás disposiciones que, en esta materia, resulten de aplicación”. Dicha normativa vigente vendría constituida en el caso que nos ocupa por el aludido Decreto 193/2021 y por los correspondientes Decretos de disolución dictados al amparo del artículo 60 LAJA, resultando en consecuencia de aplicación a este personal integrado en el SAS, conforme a lo establecido por el legislador, el régimen jurídico previsto en la legislación de función pública de Andalucía y demás disposiciones de aplicación.

Sobre este particular es dable considerar que la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de la Función Pública de Andalucía prevé en su artículo 16 que “1. El personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía se clasifica en las siguientes categorías: a) Funcionarios, b) Eventuales, c) Interinos y d) Laborales” y que “3. El personal laboral es el contratado con tal carácter. Su régimen jurídico está sometido al Derecho Laboral, pero en todo caso le será de aplicación los principios del artículo segundo de la presente Ley”, de donde se desprende que el personal integrado en el SAS a resultas de la disolución de las agencias públicas empresariales sanitarias, en tanto que personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, sería incardinable en la categoría de personal laboral, que en su día fue contratado con tal carácter, y cuyo régimen jurídico está sometido al Derecho Laboral.

Y del mismo modo, el artículo 2 del Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud (Ley 55/2003, de 16 de diciembre) contempla su aplicación tanto “al personal sanitario funcionario” como “al personal sanitario laboral” que preste servicios en los centros del Sistema Nacional de Salud gestionados directamente por entidades creadas por las distintas Comunidades Autónomas para acoger los medios y recursos humanos y materiales procedentes de los procesos de transferencias del Insalud, en todo aquello que no se oponga a su normativa específica de aplicación y si así lo prevén las disposiciones aplicables al personal funcionario o los convenios colectivos aplicables al personal laboral de cada Comunidad Autónoma.

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	12/20



Finalmente, cabe considerar que el artículo 3.a del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía excluye de su ámbito de aplicación al “*personal laboral que presta servicios en las Instituciones Sanitarias dependientes del Servicio Andaluz de Salud*”, reconociendo de este modo la existencia de dicho personal al tiempo que lo excluye de su ámbito de aplicación.

Así pues, conforme a este marco jurídico de referencia, a juicio del Letrado que suscribe no es dable apreciar la aludida **imposibilidad** legal de realizar contrataciones bajo el amparo del régimen jurídico laboral en los supuestos en que el personal de las agencias disueltas integrado en el SAS cause una baja laboral o se produzca una suspensión de su contrato de trabajo, máxime teniendo en cuenta el contexto de disolución de las agencias e integración de su personal en el SAS así como la transitoriedad derivada del proceso de estatutarización previsto para dicho personal.

Del mismo modo, en vista de este marco jurídico de referencia, a juicio del Letrado que suscribe resulta **innecesario** abordar una regulación específica, vía Decreto-ley, de la contratación de personal laboral temporal por parte del SAS para los fines aludidos se suplencia de bajas y suspensión de contratos del personal integrado proveniente de las disueltas agencias públicas empresariales, máxime teniendo en cuenta la posibilidad de acudir cuando se produzcan tales contingencias a los mecanismos de sustitución previstos en el Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud (EM en adelante), cuyo artículo 9 contempla la posibilidad de que, cuando concurren razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, los servicios de salud puedan nombrar personal estatutario temporal, ya sea de interinidad, de carácter eventual o de sustitución, caracterizando a éste último en los siguientes términos: “4. *El nombramiento de sustitución se expedirá cuando resulte necesario atender las funciones de personal fijo o temporal, durante los períodos de vacaciones, permisos y demás ausencias de carácter temporal que comporten la reserva de la plaza. Se acordará el cese del personal estatutario sustituto cuando se reincorpore la persona a la que sustituya, así como cuando ésta pierda su derecho a la reincorporación a la misma plaza o función*”.

De dicho precepto se desprende que los centros, instituciones y servicios de salud pueden contar con personal temporal para cubrir tales sustituciones, que ostentará la condición de personal estatutario y al que le resultará aplicable el régimen general del personal estatutario fijo, en cuanto “*sea adecuado a la naturaleza de su condición*” (ex artículo 9.5 EM) y “*en la medida en que la naturaleza del derecho lo permita*” (ex artículo 17.2 EM), con las ventajas inherentes al cese automático de este personal sustituto cuando se reincorpore la persona a la que sustituya o bien cuando ésta pierda su derecho a la reincorporación a la misma plaza o función.

Y todo ello en base a la consideración de que, si bien el Decreto 193/2021 dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias (de conformidad con lo establecido en el artículo 60.1.b.3.º LAJA) y la correspondiente subrogación del personal laboral afectado, previendo en el apartado 2 in fine de su artículo único que “*En materia de personal se estará a lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre*”, a juicio del Letrado que suscribe es dable considerar que dicho régimen jurídico de sucesión de empresa ha de entenderse circunscrito a la subrogación del personal laboral de las agencias disueltas, con mantenimiento de la relación laboral preexistente, quedando el SAS subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social de dichas agencias

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	13/20



disueltas, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente.

En otras palabras, la aplicación del aludido artículo 44 ha de entenderse circunscrita al mantenimiento de las relaciones laborales preexistentes en un contexto de sucesión de empresas (desde un punto de vista objetivo) entre empleador y empleado (desde un punto de vista subjetivo), no alcanzando en modo alguno al modelo de organización y funcionamiento de que dispone el nuevo empleador, en su condición de agencia administrativa como ocurre en el caso que nos ocupa, en lo relativo al régimen de sustitución de sus empleados en casos de baja laboral o de suspensión del contrato de trabajo a los que alude la parte expositiva del proyecto normativo examinado, todo ello en la medida en que esta materia resulta ajena al régimen jurídico de sucesión de empresa establecido en el aludido artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y en tanto en cuanto que el nuevo empleador se configura como una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía, con personalidad jurídica pública y la consideración de Administración institucional dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, previendo al respecto el artículo 2.4 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de la Función Pública de Andalucía que “*Las potestades autoorganizatorias de la Junta de Andalucía facultan a ésta para estructurar su Función Pública, regular su régimen jurídico y dirigir la actuación de todo su personal de acuerdo con los intereses del servicio público*”.

Señalar para finalizar que las anteriores consideraciones jurídicas no empecen las efectuadas por el Gabinete Jurídico en relación a las previsiones sobre este particular contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2022, informado en su día, toda vez que la redacción prevista en el artículo 13 del mismo no se corresponde literalmente con la redacción ahora pretendida de este artículo 1 (tal y como parece inferirse de la lectura de la parte expositiva del proyecto examinado).

ARTÍCULO 2.- UNO: MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 45.1.a) DE LA LEY 2/1998 DE SALUD DE ANDALUCÍA.

La modificación del artículo 45.1.a de la LSA tiene por objeto ampliar el concepto de “*Sistema Sanitario Público de Andalucía*” considerando que el mismo está compuesto no solo por “*Los centros, servicios y establecimientos sanitarios públicos*” integrados en el Servicio Andaluz de Salud o adscritos al mismo (como figura en su actual redacción) sino también por “*los centros administrativos y de gestión*” integrados en el Servicio Andaluz de Salud o adscritos al mismo.

Ante todo es dable considerar, a juicio del Letrado que suscribe, que esta inclusión en el Sistema Sanitario Público de Andalucía de los centros administrativos y de gestión integrados en el SAS o adscritos al mismo **no se compadece** bien con la previsión general del artículo 44 LSA que circunscribe el Sistema Sanitario Público de Andalucía en torno a las “*funciones y prestaciones sanitarias*” responsabilidad de los poderes públicos encaminadas a garantizar la efectividad del derecho a la protección de la salud, al margen por tanto de las relacionadas con la gestión y administración.

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ	PÁGINA	14/20



En este punto conviene tener en cuenta la voluntad del legislador, expresada en la parte expositiva de la LSA, de diferenciar claramente las funciones propias de la Consejería de Salud de las de gestión y provisión de recursos de asistencia sanitaria, más propias del SAS: *“Se hace necesario, en este marco, reforzar y reagrupar las competencias sanitarias atribuidas a la Consejería de Salud, reforzando su papel como autoridad sanitaria y, por tanto, como garante del derecho de los andaluces a la protección de la salud. Esto permite acomodar mejor la distribución de funciones y responsabilidades en el conjunto de la sanidad pública andaluza, diferenciando claramente lo que son funciones propias de la Consejería de Salud (autoridad sanitaria, planificación, aseguramiento, financiación, asignación de recursos, ordenación de prestaciones, concertación de servicios ajenos e inspección) de las de gestión y provisión de recursos, más propias de los organismos, entes y entidades dedicados exclusivamente a la asistencia sanitaria”*.

Resulta **incoherente**, por otro lado, que la inclusión en el Sistema Sanitario Público de Andalucía se circunscriba exclusivamente a los centros administrativos y de gestión integrados en el SAS o adscritos al mismo, excluyendo en consecuencia otros centros administrativos y de gestión orientados también a satisfacer el derecho a la protección de la salud existentes en Andalucía, (como a título de ejemplo serían los centros, servicios y establecimientos sanitarios de organismos, empresas públicas o cualesquiera otras entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en derecho, adscritas a la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía -v. gr. Consorcio Sanitario Público-, o los centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias), sin que tal discriminación aparezca debidamente justificada en el proyecto normativo examinado.

Por otro lado es dable considerar **innecesaria** esta previsión normativa de modificación del artículo 45.1.a LSA, justificada en la parte expositiva del proyecto en la finalidad de *“...dar seguridad jurídica a todo lo que es la prestación de servicios sanitarios así como a toda estructura que hace posible dicha prestación”*, toda vez que dicha seguridad jurídica resulta con evidencia de la atribución a las estructuras administrativas y de gestión del servicio de salud correspondiente del régimen estatutario previsto en el Estatuto Marco de Personal Estatutario de Servicios de Salud (previendo al respecto dicha Ley en su Disposición adicional décima, relativa a la *“Aplicación de esta Ley en los servicios administrativos”*, que *“Los servicios de salud podrán establecer la aplicación del régimen estatutario previsto en esta Ley a las estructuras administrativas y de gestión del servicio de salud respectivo”*).

Es cierto que, partiendo de una concepción integral de la salud, el legislador autonómico ha concebido amplia y globalmente el sistema sanitario público de Andalucía contemplando en la Exposición de Motivos de la LSA que *“El Sistema Sanitario Público de Andalucía es concebido como el conjunto de recursos, medios y actuaciones de las Administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma o vinculados a las mismas orientados a satisfacer el derecho a la protección de la salud a través de la promoción, la prevención y la atención sanitaria. Junto a esto se definen sus características fundamentales, que dejan absolutamente clara y sin resquicio alguno la voluntad del legislador de reforzar la coordinación, la tutela y el control público del Sistema”* y en su artículo 43 que *“El Sistema Sanitario Público de Andalucía es el conjunto de recursos, medios organizativos y actuaciones de las Administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma o vinculadas a las mismas, orientados a satisfacer el derecho a la protección de la salud a través de la promoción de la salud, prevención de las enfermedades y la atención sanitaria”*.

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	15/20



Ahora bien, una interpretación amplia de esta concepción integral, como la ahora pretendida en el proyecto normativo que nos ocupa, abocaría a considerar la necesidad de incluir en el Sistema Sanitario Público de Andalucía no solo los “centros administrativos y de gestión” integrados en el SAS sino también los centros administrativos y de gestión integrados en la Consejería competente en materia de salud, en la medida en que los mismos también son susceptibles de ser incardinados entre el conjunto de recursos, medios y actuaciones de las Administraciones sanitarias públicas de la Comunidad Autónoma orientados a satisfacer el derecho a la protección de la salud a través de la promoción y la prevención –no ya la atención sanitaria- a que alude la Exposición de Motivos de la LSA.

ARTÍCULO 2.- DOS: INCLUSIÓN DEL ARTÍCULO 71.bis EN LA LEY 2/1998 DE SALUD DE ANDALUCÍA.

La inclusión de un nuevo artículo 71.bis en la LSA tiene por objeto regular la adscripción de personal estatutario a los distintos centros directivos del SAS y de la Consejería competente en materia de salud para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario que, por razón de su especificidad, no se pueden desarrollar por otro tipo de personal.

Aparece justificada en la parte expositiva del proyecto normativo en la idea de que “...profesionales, asistenciales y de servicios, sobradamente formados y especializados pertenecientes a los centros sanitarios del SAS puedan ser adscritos a los órganos directivos de la Consejería competente en materia de Salud y del SAS para realizar tareas específicas propias del ámbito sanitario y de su desarrollo competencial”.

Por la redacción empleada parece que lo pretendido es atender los supuestos de desempeño temporal de funciones especiales, figura que se encuentra regulada para atender situaciones de interinidad en el artículo 30 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Función Pública de Andalucía según el cual “1. En los mismos supuestos y con los mismos límites temporales del artículo anterior, también podrá destinarse, con consentimiento del interesado, al puesto de trabajo desocupado cualquier funcionario de la Junta de Andalucía que reúna las condiciones de titulación y requisitos funcionales exigidos para el puesto. 2. La designación será realizada, previa autorización, en su caso, de la Consejería en cuyo Departamento se encuentre el puesto que anteriormente ocupaba, por la Consejería en cuyo Departamento se halle integrado el puesto desocupado. 3. Durante su situación de provisionalidad percibirá las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que desempeñe. 4. El cese se producirá por las mismas causas señaladas en el número 3 del artículo anterior, regresando el funcionario con destino provisional a su puesto de origen, que le habrá sido reservado. 5. El desempeño del puesto de trabajo con carácter provisional no se computa a efectos de consolidación del grado personal, para el que únicamente se tendrá en cuenta el nivel del puesto de trabajo de origen”.

En el mismo sentido véase el artículo 66 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, que aprueba el Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción, (aplicable supletoriamente) que se pronuncia en los siguientes términos: “1. En casos excepcionales, los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales podrán atribuir a los funcionarios el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o para la realización de tareas que, por causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por los funcionarios que

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2K04X3LT2WQVQ	PÁGINA	16/20



desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas. 2. En tal supuesto continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la percepción de las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, en su caso”.

En consecuencia, en vista del marco jurídico de referencia, es dable considerar **innecesaria** la previsión normativa de referencia en la medida en que para atender las situaciones descritas como objeto de regulación en el proyecto normativo resultaran de aplicación las previsiones ya establecidas por el legislador, como parece ser el caso que nos ocupa.

En cualquier caso habría de considerarse como preferente la actuación consistente en actualizar la relación de puestos de trabajo de la Consejería a fin de adecuarla a sus necesidades reales, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de la Función Pública de Andalucía según el cual “*La Junta de Andalucía, a través de la relación de puestos de trabajo, racionaliza y ordena su Función Pública, determina sus efectivos reales de personal de acuerdo con las necesidades de la organización y de los servicios, trazando previsiones para su evolución futura, precisa los requisitos exigidos para su desempeño y clasifica y valora cada uno de ellos*”.

A mayor abundamiento es dable considerar lo **inadecuado** que resulta que sea el SAS el que disponga la adscripción de su personal a los centros directivos de la Consejería competente en materia de salud, toda vez que el mismo se configura como una entidad instrumental de la Administración de la Junta de Andalucía siendo la Consejería el órgano superior (ex artículo 16 LAJA).

ARTÍCULO 3.- AUTORIZACIÓN AL SAS PARA SELECCIONAR PERSONAL EXTRACOMUNITARIO.

El artículo 3 del proyecto de Decreto-ley tiene por objeto autorizar al SAS para seleccionar como personal estatutario temporal a personas extracomunitarias que posean una especialidad médica, cuando concurran determinadas circunstancias.

Sobre este particular es dable considerar la reciente publicación del Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que considera urgente habilitar todas las posibilidades de contratación de personal sanitario durante todo el ejercicio 2022 dada la evolución de los principales indicadores epidemiológicos, y en cuyo artículo 3 se habilita la contratación por las comunidades autónomas de profesionales con título de especialista obtenido en Estados no miembros de la Unión Europea que cuenten con un informe-propuesta condicionado del Comité de Evaluación, conforme a lo regulado en el Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

Concretamente el artículo 3, bajo la rúbrica “*Profesionales con título de especialista obtenido en Estados no miembros de la Unión Europea*” prevé lo siguiente: “*1. Se autoriza de forma excepcional y transitoria a las comunidades autónomas, al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y al Ministerio de Defensa, la contratación de aquellos profesionales sanitarios incluidos en el ámbito de aplicación de los párrafos b), c) y d)*

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	17/20



del artículo 8 del Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea. 2. El contrato suscrito permitirá el desempeño de actividad asistencial, que deberá ser supervisada por los profesionales de plantilla, y podrá prolongarse por sucesivos períodos de tres meses hasta un máximo de doce. 3. Con el fin de que puedan valorar su disponibilidad para ser contratados, el Ministerio de Sanidad facilitará a las comunidades autónomas los datos de contacto de los profesionales que consten en su registro, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales”.

En la medida en que el citado Real Decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.16.^a, 17.^a y 30.^a de la Constitución Española (que atribuye al Estado la competencia en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, así como sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia) según su Disposición final segunda, a juicio del Letrado que suscribe deviene **innecesario** abordar en el proyecto normativo examinado la previsión que nos ocupa toda vez que la Comunidad Autónoma de Andalucía ya cuenta con autorización (excepcional y transitoria) para la contratación para el desempeño de la actividad asistencial de profesionales sanitarios que cuenten con títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

En el caso de que no se considerase suficiente la previsión del legislador estatal (v. gr. en atención a su carácter temporal o a sus eventuales destinatarios) es dable considerar, ante todo, la conveniencia de justificar cumplidamente las razones para llevar a cabo una regulación específica.

En tal caso deberían tenerse en cuenta las previsiones del artículo 57.5 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, según el cual “*Sólo por ley de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas podrá eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés general para el acceso a la condición de personal funcionario*”, habiendo advertido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 60/1986, de 20 de mayo (Fundamento de Derecho Segundo), en un asunto referido a un Decreto-ley estatal que resultaría trasladable por identidad de razón al ámbito autonómico, que “*Para comprobar si tal disposición legislativa provisional se ajusta a la norma fundamental, habrá que ver si reúne los requisitos establecidos en el art. 86 de la Constitución y si no invade ninguno de los límites en él enumerados o los que, en su caso, se deduzcan racionalmente de otros preceptos del texto constitucional, como, por ejemplo, las materias reservadas a Ley orgánica, o aquellas otras para las que la Constitución prevea expresis verbis la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley*”, de donde cabría inferir la **insuficiencia** del instrumento de Decreto-ley para abordar la regulación que nos ocupa, reservada expresamente por el legislador estatal básico a una Ley emanada de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, siendo acorde esta interpretación estricta de la norma de referencia con la afectación que la regulación pretendida supone a derechos fundamentales, particularmente al derecho que el artículo 23.2 CE reconoce a los ciudadanos de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, particularmente el artículo 56 del EBEP según el cual “1. Para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española”.

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	18/20



DISPOSICIÓN DEROGATORIA.- DEROGACIÓN DE PRECEPTOS DE LA LEY 22/2007 DE FARMACIA DE ANDALUCÍA.

En la Disposición Derogatoria del proyecto de Decreto-ley se prevé la derogación de los artículos 60 bis, ter, quater y quinquies, así como la disposición adicional octava y el apartado 4 de la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2007 de Farmacia de Andalucía, los cuales fueron objeto de modificación por la Disposición Final 8.1 de Ley 3/2020 de 28 de diciembre, de Presupuestos de Andalucía para 2021.

Se justifica dicha derogación en la parte expositiva razonando que “...*Transcurrido un año desde la citada modificación normativa no se ha considerado conveniente su aplicación debido a la crisis sanitaria motivada por la pandemia...*”, invocando asimismo los frecuentes desabastecimientos de medicamentos, la falta de adherencia al tratamiento o el agravio comparativo respecto al resto del territorio nacional, entre otras razones, y concluyendo que “*resulta oportuno y urgente derogar la posibilidad de realizar dichas convocatorias establecidas en los artículos*” de referencia.

El Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, vino a añadir los arts. 60 bis a quinquies en la Ley 22/2007, de 18 diciembre, de farmacia de Andalucía para introducir un sistema de convocatorias públicas, respetando los principios de libre competencia y transparencia, en las que podrán participar todos los laboratorios farmacéuticos interesados o todas las empresas proveedoras de productos sanitarios, para seleccionar los medicamentos o los productos sanitarios a dispensar por las oficinas de farmacia, en el marco de la prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía, cuando se les presente una receta médica oficial u orden de dispensación, en las que el medicamento correspondiente se identifica exclusivamente por la denominación oficial de sus principios activos, o en las que el producto sanitario correspondiente se identifica por su denominación genérica.

En su redacción original el artículo 60 bis regulaba con carácter obligatorio dicho mecanismo de selección de los medicamentos a dispensar cuando se prescriban o indiquen por principio activo estableciendo que “1. *La persona titular de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud realizará convocatorias públicas en las que podrán participar todos los laboratorios farmacéuticos interesados, para seleccionar, de entre los medicamentos comercializados que tengan un precio autorizado igual o inferior al precio menor correspondiente, establecido en el Sistema Nacional de Salud y vigente en el momento de la convocatoria, aquél que deberá ser dispensado por las oficinas de farmacia cuando, en el marco de la prestación farmacéutica del Sistema Sanitario Público de Andalucía, se les presente una receta médica u orden de dispensación en las que el medicamento correspondiente se identifica exclusivamente por la denominación oficial de sus principios activos*”.

Posteriormente, tras la modificación operada por la Disposición Final 8.1 de Ley 3/2020 de 28 de diciembre, de Presupuestos de Andalucía 2021, el artículo 60.bis vino a regular con carácter facultativo dicho mecanismo de selección de los medicamentos al prever que: “1. *La persona titular de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud podrá realizar convocatorias públicas, en las que podrán participar todos los laboratorios farmacéuticos interesados para seleccionar...*”.

Código Seguro de Verificación:VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma			
FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	19/20



Se aprecia así pues que con la derogación ahora pretendida se persigue simple y llanamente eliminar la mera posibilidad de que dispone la persona titular de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud de realizar, en su caso, las convocatorias públicas de referencia, toda vez que el modelo originario de realización con carácter obligatorio de dichas convocatorias ya no se encuentra vigente.

Pues bien, en la medida en que el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de examinar, desde diversos ángulos, este sistema de convocatorias públicas (considerando que la selección por el Servicio Andaluz de Salud, a través de la correspondiente convocatoria pública, de los medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia no establece diferencias en las condiciones de acceso a los medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud, catálogo y precios, no produciéndose vulneración de la competencia estatal de bases y coordinación general de la sanidad y, en consecuencia, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, garantizando una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos, puedan mejorar ese mínimo común denominador sin que se contravengan las exigencias que impone el principio de solidaridad), y en la medida en que la norma que se pretende derogar se limita a recoger una mera posibilidad de actuación por parte del Servicio Andaluz de Salud que en determinada coyuntura económica se ha mostrado positiva (como se reconoce en la propia exposición de motivos), a juicio del Letrado que suscribe habría que justificar cumplidamente las razones de interés general que determinan la **necesidad** de la derogación pretendida.

En cualquier caso convendría llamar la atención, por razones de seguridad jurídica y al objeto de no perturbar la prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía, sobre la necesidad de proceder a una clarificación del régimen jurídico aplicable en la materia en la medida en que, tras la derogación, quedaría sin efecto el sistema que en su día vino a introducir el Decreto-ley 3/2011 de convocatorias públicas para seleccionar los medicamentos o los productos sanitarios a dispensar por las oficinas de farmacia, procediendo con la máxima cautela en atención a las eventuales consecuencias inherentes a dicha derogación.

Es cuanto me cumple informar.

No obstante V.I. resolverá.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Código Seguro de Verificación: VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma>

FIRMADO POR	EUFRASIO JAVIER LOMAS OYA	FECHA	27/12/2021
ID. FIRMA	VH5DP2P2M664P6B7E2KQ4X3LT2WQVQ	PÁGINA	20/20