

CALIDAD DE LA LEY, INCERTIDUMBRE Y SERVICIOS PÚBLICOS. EL CASO DE LA JORNADA EN EL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA- LA MANCHA

González Sánchez, Juan Miguel.

*Gerencia de Atención Integrada de Almansa
Servicio de Salud de Castilla-La Mancha*

SUMARIO: I. Consideraciones previas. II. La racionalidad del diseño legislativo. III. La argumentación legislativa y el caso de la jornada en el SESCAM. IV. Incertidumbre y legitimidad de la ley. V. Bibliografía.

RESUMEN

La entrada en vigor de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha supuso para el personal del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha la vuelta a una jornada anual de 1.519 horas en turno diurno. No obstante, la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado contra su artículo 1 ha supuesto la suspensión cautelar de su aplicación y el retorno a una jornada de 1.645 horas anuales.

Esta regulación se introduce tras una enmienda en el trámite de una Proposición de Ley que no regulaba ningún aspecto de jornada. A la vista del Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, durante los debates, tanto en comisión como en pleno, no se refleja una especial preocupación por los problemas de implementación de la nueva norma en los centros sanitarios del Sescam, donde el impacto de un cambio de jornada es muy importante, no sólo en aspectos organizativos, sino también económicos y asistenciales. Tampoco se ha encontrado ninguna referencia a la posible inconstitucionalidad de la ley por contravenir lo articulado por el Estado en la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos

Generales del Estado para el año 2012, hecho altamente previsible.

Consecuencia de todo esto, en cinco meses se ha cambiado dos veces de jornada; y aún ahora, se mantiene la incertidumbre de la confirmación de la suspensión transcurridos los plazos fijados por el artículo 161.2 CE.

El caso estudiado pone de manifiesto que una tramitación sin un modelo racional de producción normativa (tiene apariencia de ser de diseño exclusivamente parlamentario), muestra insuficiente la justificación ética o política de la norma, puesto que introduce la incertidumbre, la cual no sólo socava la seguridad jurídica, genera desconfianza, afectando con ello a la propia legitimidad de la ley. Sin embargo, la argumentación legislativa, lejos de ser una intrusión en la democracia resulta ser una disciplina que fortalece la propia legitimidad de las normas.

PALABRAS CLAVE

Racionalidad legislativa, argumentación legislativa, calidad de la ley, seguridad jurídica, deliberación, legitimidad.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La nueva regulación de la jornada para el personal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se produce con la promulgación de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre¹, mediante la cual el personal del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha retorna a una jornada anual de 1.519 horas en turno diurno y las correspondientes para el resto de turnos². No obstante, la admisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente de Gobierno³ contra su artículo 1 ha supuesto la suspensión cautelar de su aplicación y el retorno a una jornada de 1.645 horas anuales; al menos, hasta que el Alto Tribunal dicte Sentencia, si ésta es favorable a la comunidad autónoma; o levante la medida cautelar a su revisión conforme a las previsiones del artículo 161.2 CE.

Esta nueva regulación se da mediante la introducción de una enmienda⁴ durante el trámite parlamentario seguido en las Cortes de Castilla-La Mancha de una Proposición de Ley que inicialmente sólo pretendía revisar la edad de jubilación del personal dependiente de la comunidad autónoma⁵. Con la adopción de esta medida se pretende, según la exposición de motivos de la Ley 7/2015, recuperar una parte de los derechos perdidos por los empleados públicos en la anterior legislatura y, además, de una “mayor satisfacción personal” de estos, una “mejor prestación de servicios públicos a la ciudadanía”. En el diario de sesiones de las Cortes se recogen otros argumentos

que se esgrimen en los debates de su tramitación –no muchos más- y que revisaremos más adelante.

Nos encontramos ante una norma de impacto importante, no solo por lo que pueda afectar al personal estatutario, sino también porque afecta a un servicio público fundamental, que ha cambiado en tan solo cuatro meses dos veces la regulación de la jornada y que podría volver a cambiarla dentro de cinco.

Veamos algunas referencias que nos pueden situar en la dimensión del problema. Según el Consejero de Sanidad⁶, en referencia a la implantación desde enero de la jornada de 1519 horas, la plantilla del Sescam en junio de 2016 debería ser de 25.490 personas y el impacto en nuevos recursos humanos como consecuencia de las necesidades creadas con la nueva jornada supone la creación de 496 nuevas plazas. No hace falta ser un experto para comprender el gran esfuerzo económico y organizativo necesario para adaptar las plantillas a la nueva situación.

Junto a lo anterior, debemos señalar que la actividad realizadas en la denominada “ampliación de jornada”, correspondiente a las horas de incremento que en su día supuso la vuelta a las 1.645 horas anuales, se estima en torno al diez por ciento de las intervenciones quirúrgicas programadas en 2015 y del cinco por ciento de las consultas externas (en años anteriores estos porcentajes pudieron llegar hasta el doce y el ocho por ciento, respectivamente). El impacto asistencial es evidente.

A la par del impacto asistencial, organizativo y económico, debemos señalar lo altamente previsible de que el recurso de inconstitucionalidad fuera interpuesto por el Presidente del Gobierno, dada la reciente jurisprudencia constitucional en materia de regulación básica del tiempo de trabajo de los empleados públicos⁷, que fuera admitido a trámite y que ésta admisión conllevara la correspondiente suspensión cautelar. Cuando apenas se había implementado la puesta en marcha de la ley (el definitivo reclutamiento y nombramiento temporal del personal para cubrir las necesidades generadas por la reducción de jornada se ha producido días después de ser efectiva la suspensión cautelar decretada por el Tribunal Constitucional), hay que volver a cambiar la jornada, sin que se conozca con certeza que ocurrirá en los próximos meses.

1 Ley 7/2015, de 2 de diciembre, por la que se modifican la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, en materia de jornada de trabajo, y la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2015, en materia de prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

2 En su artículo 1.dos se da una nueva redacción al artículo 10 de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales, de tal manera que la jornada, en cómputo anual, del personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha queda fijada de la siguiente forma:

- a) Turno diurno: 1.519 horas.
- b) Turno nocturno: 1.450 horas.
- c) Turno rotatorio: 1.491 horas.

3 Recurso de inconstitucionalidad nº 2165-2016, admitido a trámite mediante Providencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 2016 (BOE núm. 109, de 5 de mayo de 2016).

4 Enmienda E-09/PPL-00004/2. BOCCLM núm. 28, de 16 de noviembre de 2015.

5 BOCCLM núm. 15, de 14 de septiembre de 2015.

6 Comparecencia del Consejero de Sanidad ante la Comisión de Economía y Presupuestos de las Cortes de Castilla-La Mancha el día 16 de marzo de 2016. Diario de Sesiones de las Cortes núm. 33, de 16 de marzo de 2016, págs. 16-17.

7 STC 156/2015, de 9 de julio de 2015.

II. LA RACIONALIDAD DEL DISEÑO LEGISLATIVO

La intención de este breve trabajo es someter a una revisión la norma y determinar si la tramitación legislativa y las consecuencias de la promulgación de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre son una manifestación de lo que Calsamiglia⁸ denomina como la carencia de un “*esquema racional de diseño legislativo*”. En el paradigma positivista, por impulso del modelo de Estado liberal en el cual se supedita el derecho a la ley, la elaboración de las leyes se centra exclusivamente en plasmar la voluntad política del legislador sin prestar demasiada atención a los aspectos materiales de aplicación e implementación de la norma.

Sin embargo, en un entorno de recursos escasos, de gran proliferación legislativa de diversas fuentes, con unas administraciones complejas y una necesidad cada vez mayor de políticas públicas efectivas, se hace necesaria la participación de especialistas en cada campo para garantizar que el esfuerzo y los recursos destinados a la aplicación de las normas han servido para atender la voluntad del legislador y se comprende por los destinatarios.

Ya señala Virgilio Zapatero⁹ que en la creación de normas es necesaria la visión unitaria del proceso, fijándose en “...*aspectos capitales de la génesis de la norma como qué es lo que determina el ejercicio de la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria, cómo se han de analizar las causas del problema a resolver, cuáles son los objetivos perseguidos, cómo conseguir que la norma alcance la racionalidad lingüística.*”

Pero, ¿cómo se hace una ley bien hecha? La respuesta la avanza Albert Calsamiglia cuando, en sus comentarios al modelo de racionalidad legislativa planteado por Atienza, nos indica que la solución se alcanza mediante un modelo muy sencillo (basado en el de Atienza) de preguntas respecto a la racionalidad lingüística, formal, pragmática, teleológica y ética de las leyes. Señala: “*Ante una nueva ley podemos preguntarnos si comunica al destinatario del mensaje, si ése se inserta en el sistema jurídico sin contradicciones, si los ciudadanos lo van a cumplir, si se tienen los recursos económicos y humanos y si*

se asignan correctamente, y, por último, si está justificada éticamente”¹⁰

Es este planteamiento el que nos interesa en este breve estudio, la necesidad de una preocupación por la producción normativa que trasciende a la mera técnica legislativa y a la plasmación literal de la voluntad del legislador y busca una visión externa de la ley y el derecho que garantice la adecuación de lo dispuesto por el legislador a los fines perseguidos y, en el caso de los servicios públicos, al cumplimiento de los fines que tienen encomendados.

Afortunadamente, cada vez es más habitual que el legislador busque la colaboración de economistas, sociólogos, lingüistas, éticos o politólogos. Sin embargo, en un modelo de sociedad dinámica y con formas de gobierno participativas hay que añadir, junto a los expertos, el necesario concurso de las personas destinatarias de la norma y su implicación. La capacidad de incorporar la visión de los afectados y de posibilitar la suma a la discusión de puntos de vista e intereses dispares, debería contribuir a que la decisión política, previa y necesaria a la formulación de cualquier ley, se ajuste tanto a los requerimientos de la sociedad como a los presupuestos ideológicos y programáticos de quien ostenta la capacidad de la iniciativa legislativa. La participación de expertos y el necesario análisis de los distintos puntos de vista debería garantizar una mejor calidad de la ley y, por ende, una mayor eficacia y eficiencia; puesto que ajustada a la voluntad del legislador y contemplados todos los aspectos de su impacto en el marco normativo y, además, el social, económico o medioambiental, tendremos una norma adecuada y que podrá cumplir mejor su cometido.

Señala Marcilla Córdoba¹¹ que el recorrido entre que surge la idea (o la necesidad política, añadido) de crear una ley y el momento en que ésta es promulgada y empieza su implementación supone un “proceso dialéctico de intercambio de argumentos”¹². Este proceso deliberativo es el que llevaría a plasmar en la ley la voluntad de los intervinientes.

10 CALSAMIGLIA BLANCAFORT, A. “¿Debe ser la moral el único criterio...”, *op. cit.*, pág. 178.

11 MARCILLA CÓRDOBA, G., “Justificación de las decisiones legislativas: un corolario del estado constitucional”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, pág. 462.

12 Recurre a la fundamentación que Robert Alexy hace de la argumentación de la aplicación del Derecho en la ética habermasiana sobre las condiciones de la posibilidad del diálogo para fundamentar a su vez “la legitimidad de la institucionalización de la deliberación pública democrática”.

8 CALSAMIGLIA BLANCAFORT, A. “¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?”, *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*. Núm. 13, 1993, págs. 161-162.

9 ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio. “De la jurisprudencia a la legislación”. *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*. Núm. 15-16, 2, 1994, págs. 769-770.

III. LA ARGUMENTACIÓN LEGISLATIVA Y EL CASO DE LA JORNADA EN EL SESCAM

Para afrontar el análisis que pretendemos de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, vamos a seguir a la propia profesora Marcilla, quien establece tres ámbitos en la argumentación legislativa. Según nos indica, “...en la legislación, el análisis puede recaer sobre distintos objetos. Se puede analizar la argumentación del trámite parlamentario en sentido lato, pero también cabe analizar el texto legislativo para comprobar su racionalidad (y, en particular su validez constitucional, usando técnicas argumentativas similares a las del juez constitucional. Por último, es posible una argumentación o justificación de tipo empírico-sociológico, sobre resultados de la puesta en práctica de la legislación.”¹³

En el ámbito del proceso de deliberación político-parlamentaria, debemos buscar las razones que llevan al legislador a promulgar la ley en los términos finalmente aprobados. El legislador sopesa las alternativas, los objetivos pretendidos, el medio para conseguirlos y plasma su conclusión en el texto finalmente aprobado. Para nuestro caso, vamos a revisar el debate recogido por el diario de sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha. Es en este ámbito argumentativo donde se debe recurrir a personas expertas, a los técnicos de las instituciones públicas a las cuales se aplicará y a aquellos colectivos e individuos que estén afectados por la futura norma.

Por lo que respecta al poder ejecutivo, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha dispone en su artículo 156.1 la comunicación de las iniciativas legislativas al Consejo de Gobierno, quien debe comunicar su toma en consideración y manifestar su conformidad o no si hubiera implicación presupuestaria. En la ley que nos ocupa, el criterio fue favorable¹⁴; claro, que el Gobierno se mostró favorable a la Proposición de Ley original, esto es, antes de que se incluyera mediante enmienda la regulación de una nueva jornada para los empleados públicos. Resulta, cuando menos sorprendente, que ante una enmienda que cambia completamente el sentido de una ley en trámite no exista previsión de volver a solicitar el criterio del poder ejecutivo. Tenemos, por tanto, un trámite formalmente realizado, pero que de manera efectiva no ha funcionado como la norma reguladora,

el Reglamento de las Cortes, tiene previsto. La situación queda “salvada” con la intervención en el debate, antes de la votación, del Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁵ para manifestar la posición del Consejo de Gobierno, que resultó favorable a la proposición de ley y, en concreto, a la reducción de la jornada.

No obstante, lo descrito corresponde a las relaciones formales del trámite parlamentario, pero no suponen ninguna manifestación de un proceso deliberativo con la concurrencia de otros agentes. En este sentido, debemos suponer el intercambio de información con el Gobierno y con el Sescam, aunque no podemos constatar más que el conocimiento que del trámite iniciado se tenía en el servicio de salud. Por lo que respecta a los colectivos afectados, por parte de la Dirección General de Función Pública se reafirma en la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos el compromiso preexistente de volver a la jornada de 2011 a partir del 1 de enero de 2016¹⁶. Como se puede constatar, esta parte del proceso legislativo es una manifestación más de que falta transparencia; no porque las posibles consultas se hayan llevado en secreto, sino porque la organización institucional establecida no permite un mayor grado de conocimiento de todos estos aspectos.

Volviendo al debate parlamentario, de la lectura de los diarios de sesiones que recogen lo debatido en la Comisión de Asuntos Generales¹⁷ y en el Pleno¹⁸, vamos a proceder a extraer los argumentos esgrimidos y las razones sustentadas. La enmienda que introduce la nueva jornada viene justificada porque establece condiciones favorables para un mejor reparto del empleo y para la conciliación de vida laboral y familiar de los empleados públicos; al tiempo que compensa el obstáculo que para la incorporación de los jóvenes a la actividad laboral pudiera suponer la prolongación de la edad de jubilación. A esto debemos añadir la ya citada recuperación de derechos que, por la vía del incremento de personal debería repercutir en un mejor servicio público. La oposición, esgrimió argumentos de índole económico y también organizativos y de impacto en las listas de espera, exigiendo que los grupos proponentes explicaran cómo tenían prevista la planificación para soslayar los problemas organizativos

15 DS Pleno núm. 14, de 2 de diciembre de 2015.

16 Eldiario.es Castilla-La Manca. 10/11/2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/clm/Junta-negociando-diciembre-sindicatos-empleados_0_450405855.html

17 DS Comisiones núm. 19, de 25 de noviembre.

18 DS Pleno núm. 14, de 2 de diciembre de 2015.

13 MARCILLA CÓRDOBA, G., “Argumentación legislativa y teoría estándar de la argumentación jurídica”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, pág. 508.

14 BOCCLM núm. 20, de 9 de octubre de 2015, pág. 277

y de impacto asistencial denunciados. En materia económica, fue especialmente insistente la alusión a la falta de Presupuestos Generales para 2016, lo que a juicio de la oposición convertía la reducción de la jornada en una temeridad, puesto que no se conocían los créditos presupuestarios que finalmente pudieran quedar disponibles. A pesar de que de una manera u otra aparecieron los grandes problemas y las grandes ventajas de la decisión, no se estableció un verdadero debate; cada grupo explicó su posición con los argumentos ya referidos a favor o en contra, pero utilizados como arma arrojadiza. No hubo confrontación de razones, cada cual reafirmó las suyas.

Esta dinámica que habitualmente se mantiene en las asambleas legislativas, supone una política de confrontación dialéctica que, a nuestro juicio, impide sopesar realmente las opciones y concluir en un verdadero proceso argumentativo.

Sorprendentemente, lo que ningún grupo nombró fue la posible contravención de lo dispuesto por la disposición adicional septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, cuando resultaba más que evidente el riesgo de dar pie a un recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno (como así ha sido).

Continuaremos con el ámbito de la racionalidad de la ley, en el cual la argumentación se centra en el texto legislativo¹⁹, sometiéndolo a un “*test de racionalidad*”, el cual puede ser realizado por el propio legislador durante los procesos prelegislativo y legislativo. En nuestro caso nos vamos a referir a la sistemática del reparto competencial efectuado por la Constitución.

Cuando se escribe este trabajo ya se ha producido la suspensión cautelar del artículo 1 de la Ley 7/2015, de 2 de diciembre, no obstante, lo que estamos planteando aquí es la previsibilidad de este recurso y cómo una simple aplicación de los principios de la argumentación legislativa hubiera conllevado un resultado completamente distinto. En efecto, una simple revisión de la legislación y de la jurisprudencia constitucional hubiera permitido al legislador, bien desechar la idea de una norma reduciendo la jornada de los empleados públicos; bien adoptar

medidas para que el impacto del posible conflicto de competencias no fuera excesivamente grave.

Con el fin de dejar constancia de lo evidente del problema, vamos a realizar un análisis, si acaso somero, pero similar al que podría haber realizado el legislador. Como ya hemos mencionado, la norma autonómica se contrapone a una disposición de la Ley de PGE para 2012 que fija una jornada para los empleados públicos de todo el Estado en 37,5 horas semanales en cómputo anual. Esta norma tiene carácter básico al amparo de los artículos 149.1.7^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a de la Constitución. Este hecho hace que, como señala el Consejo de Estado en su Dictamen del 7 de abril de 2016²⁰, elaborado a petición del Gobierno para la interposición del Recurso de inconstitucionalidad, que el artículo 1 de la ley castellano-manchega analizada podría vulnerar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18^a CE), por cuanto la jurisprudencia constitucional viene sentando que son básicas las normas relativas “...a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas” (STC 99/1987, de 11 de junio). De esta manera, corresponde al Estado establecer las bases del régimen de derechos y deberes y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución.

En esta misma línea, la reciente jurisprudencia constitucional dirime cuestiones similares en cuanto a la regulación con carácter básico de materias que hasta el año 2012 habían tenido un cierto carácter supletorio o de norma de garantía mínima para el personal funcionario. Y recurre a los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Este es el caso de los permisos y vacaciones; resultando de especial interés aquí la STC 156/2015, de 9 de julio de 2015. En su fundamento jurídico número 8 el Alto Tribunal afirma lo siguiente:

“...en las competencias para regular las bases del régimen estatutario de funcionarios

19 MARCILLA CÓRDOBA, G., “Argumentación legislativa y teoría estándar de la argumentación jurídica”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, pág. 510 y ss.

20 Dictamen del Consejo de Estado del 7 de abril de 2016, número expediente 192/2016. Disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2016-192>

públicos (...) cabe incluir, por ejemplo, previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las Administraciones Públicas...”

“Del mismo modo, debemos afirmar, ahora, que también quedan encuadradas en el título competencial del mencionado art. 149.1.18 CE las previsiones relativas a los permisos y vacaciones de los funcionarios comunes a todas las Administraciones públicas, pues ello hallaría, igualmente, su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.”

(...)

“Ahora bien, el título competencial del art. 149.1.18 CE no puede amparar una regulación que agote el contenido de los referidos permisos, licencias o vacaciones hasta el punto de no permitir a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia.”

(...)

“Ello no supone otra cosa que la aplicación al caso de la doctrina de este Tribunal, que afirma que “una norma merece el calificativo de básica cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, SSTC 1/1982, FJ 1; y STC 103/1997, de 22 de mayo, FJ 2)”.

(...)

“Ahora bien, la determinación de lo que deba reputarse como básico para delimitar el ámbito correspondiente del título competencial del Estado aplicable a una materia no puede hacerse en términos de relación, por cuanto el perfil de lo básico ha de construirse sobre los principios de igualdad y solidaridad al tiempo que ha de tenerse en cuenta la vocación armonizadora de generalidad que debe reunir esta normativa básica”.

Como puede observarse, la opinión del Tribunal es clara: aunque no se debe agotar la materia, y se debe permitir la introducción por las comunidades autónomas las peculiaridades afines a sus intereses, los principios de igualdad y solidaridad son los que inspiran lo básico.

Pero además, recordemos que otro de los preceptos constitucionales que amparan el carácter básico de la Disposición adicional Septuagésima primera de la Ley 2/2012, de 29 de junio es el la competencia del Estado para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª CE). En este sentido, puede entenderse que fijar la jornada laboral semanal en el empleo público forma parte de una serie de medidas tendentes a garantizar la estabilidad presupuestaria, y que son límites que deben establecerse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (STC 94/2015, FF. JJ. 3 y 4). En este mismo sentido la más reciente STC 18/2016, que en su Fundamento jurídico 6 indica:

“...la STC 215/2014, de 18 de diciembre, destaca que la estabilidad presupuestaria es actualmente un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que, «en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 135.1 CE y SSTC, por todas 157/2011, FJ 3, y 188/2011, de 23 de noviembre, FJ 3), correspondiendo en todo caso al Estado, en el ejercicio de sus facultades de dirección general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y como titular de la potestad de coordinación de las haciendas autonómicas (art. 156.1 CE), la función de garante último y responsable ad extra del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.”

Por supuesto, aunque no sea de aplicación al personal estatutario, no debemos olvidar que el artículo 1 de la Ley 7/2015, al referirse a todos los empleados públicos de la comunidad también podría invadir la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral.

Como vemos, la reciente jurisprudencia del Alto Tribunal otorga al Estado bases más que sólidas para considerar el recurso e intentar expulsar del ordenamiento la Ley 7/2015 de Castilla-La Mancha.

Este somero análisis realizado en unos párrafos resulta suficiente para concluir que la norma puede resultar declarada inconstitucional, pero sobre todo

para acreditar que era una firme candidata al Recurso y a su suspensión cautelar. No se trata aquí de hacer el trabajo del Tribunal Constitucional, sino de demostrar que, con independencia de lo que finalmente se sentencie, la simple búsqueda de la racionalidad de la ley apoyándose en la argumentación legislativa permite al legislador detectar problemas y sopesar opciones. En este caso, a la vista del análisis podría haberse optado por una *vacatio legis* más amplia, que hubiera permitido dirimir estas cuestiones competenciales antes de iniciar los cambios organizativos y asistenciales necesarios.

Desde el punto de vista de la *argumentación empírico-sociológica* indicada por la profesora Marcilla, vamos a intentar ahora una aproximación a la Ley 7/2015 que nos permita analizar la argumentación legislativa en su implementación. Como decíamos al principio, la puesta en marcha de una nueva jornada tiene un importante impacto económico, organizativo y asistencial. El hecho de la ausencia de presupuesto aprobado, por un lado; y la premura para la puesta en marcha de la nueva jornada (apenas unos días antes de la entrada en vigor del artículo 1) han conllevado que el efectivo y definitivo reclutamiento de las personas necesarias para realizar correctamente la transición y la adaptación de la organización asistencial a las nuevas circunstancias se haya demorado algunos meses. También en este caso, se muestra como una buena opción para haber considerado que la *vacatio legis* se hubiera prolongado más allá de los 14 días previstos en su disposición final única (la nueva jornada entró en vigor el 1 de enero de 2016); no hubiera resultado extraño que el legislador estableciera un plazo relativamente amplio de entrada en vigor. Se hubiera permitido así la conveniente preparación de los centros sanitarios y sus gestores. El riesgo de que esta situación influyera negativamente en las listas de espera era muy alto; ya hemos señalado el volumen de actividad asistencial que de manera más o menos directa se ve afectado. Y el coste económico, también.

IV. INCERTIDUMBRE Y LEGITIMIDAD DE LA LEY

A modo de conclusión, hemos de decir que la situación creada con la promulgación e implementación de esta ley podría haberse evitado si se hubiera aplicado un modelo racional de diseño legislativo. Al contrario, con la suspensión cautelar de su aplicación, se ha vuelto a la jornada de 2015, pero con una cierta expectativa y provisionalidad determinadas

por la necesaria revisión de la misma. Esto supone la introducción de la incertidumbre en la regulación de las condiciones de trabajo del personal estatutario, pero también en la organización y planificación asistencial del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. De igual manera, en un entorno de restricción económica supone un elemento más de zozobra, puesto que una primera duda es si las 496 personas incorporadas a la plantilla permanecerán en ella si el Tribunal Constitucional declara inconstitucional la norma (esta reflexión también coloca la incertidumbre en estas personas y en la propia sociedad).

Por otro lado, como señala Vidal Marín²¹, junto a la concepción formal de la seguridad jurídica, debemos considerar la concepción material de la misma, la cual procura estabilidad al ordenamiento jurídico y la consecuente “*confianza de los ciudadanos en que el contenido del mismo no va a sufrir alteraciones excesivas y arbitrarias.*”

Como fundamenta la profesora Marcilla²², la incertidumbre socava el funcionamiento del principio de legalidad y aún la legitimidad misma de la ley. Comparto con ella que en un escenario incierto de permanente transformación social y deterioro institucional que debilita el ejercicio del poder, el derecho no puede permanecer ajeno y el legislador debe buscar las fórmulas que garanticen la seguridad jurídica, mediante la utilización de técnicas legislativas que garanticen la claridad de las leyes; pero también mediante la introducción de la racionalidad legislativa con la puesta en práctica de la argumentación jurídica en el proceso de deliberación político-parlamentaria y en la implementación de la ley²³.

Sin perder de vista la legitimidad de las Asambleas Legislativas, es posible la utilización de técnicas deliberativas que enriquecen la decisión y la hacen más democrática. No se trata de ceder capacidades por parte del poder legítimo, sino de reforzar aún más esta legitimidad mediante la introducción de la racionalidad por medio de la técnica y de la participación democrática y deliberada.

21 VIDAL MARÍN, T., “Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.31. UNED, 2013, pág. 329.

22 MARCILLA CÓRDOBA, G., “Justificación de las...”, *Op. cit.*, págs. 464 y ss.

23 MARCILLA CÓRDOBA, G., “Argumentación legislativa y teoría estándar de la argumentación jurídica”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, págs. 495-518

Concluimos en que apoyar en razones las decisiones contribuye a darles legitimidad, y en que la argumentación legislativa, lejos de ser una intrusión en la democracia resulta ser una disciplina que fortalece la propia democracia y, “en particular, la deliberación, participación política, la responsabilidad y la dación de cuentas”²⁴. Esta legitimidad se transmite, cuando les afecta, directamente a los servicios públicos, haciéndolos más apreciados y, por ende, más sostenibles.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CALSAMIGLIA BLANCAFORT, A. “¿Debe ser la moral el único criterio para legislar?”, *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*. Núm. 13, 1993
- MARCILLA CÓRDOBA, G., “Justificación de las decisiones legislativas: un corolario del estado constitucional”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, págs. 459-493.
- MARCILLA CÓRDOBA, G., “Argumentación legislativa y teoría estándar de la argumentación jurídica”, en Gascón Abellán, M (Coord.) *Argumentación Jurídica*, Tirant lo blanc, Valencia, 2014, págs. 495-518.
- VIDAL MARÍN, T., “Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm.31. UNED, 2013, págs. 323-350.
- ZAPATERO GÓMEZ, Virgilio. “De la jurisprudencia a la legislación”. *Doxa: cuadernos de filosofía del derecho*. Núm. 15-16, 2, 1994, págs. 769-770.

²⁴ MARCILLA CÓRDOBA, G., “Justificación de las...”, Op. cit, pág. 463.