

Dictamen núm. 9/2019, relativo al proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación de varias categorías, se modifica el requisito de titulación de otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría

Según lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 13 de marzo de 2019 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Salud relativa al proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación

de varias categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

Segundo. El día 18 de marzo se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

Tercero. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria justificativa del director de recursos humanos y relaciones laborales del Servicio de Salud relativa a la necesidad de un proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación de varias categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

2. Resolución de la consejera de Salud por la cual se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación de varias categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

3. Alegaciones y observaciones presentadas durante el trámite de consulta pública previa.
4. Diligencia de la jefa del servicio jurídico de la Consejería de Salud relativa a las alegaciones y observaciones formuladas durante el trámite de consulta pública previa.
5. Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto.
6. Resolución de la consejera de Salud por la cual se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto.
7. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas Baleares y entidades interesadas y justificantes de su recepción.
8. Sugerencias presentadas por las siguientes consejerías y entidades interesadas:
 - a) Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.
 - b) Consejería de Trabajo, Comercio e Industria.
 - c) Consejería de Servicios Sociales y Cooperación.
 - d) Consejería de Presidencia.
 - e) Colegio Oficial de Arquitectos.
 - f) Colegio Oficial de Enfermería de las Islas Baleares.
9. Solicitud de informe al Consejo de Salud de las Islas Baleares.

10. Solicitud del informe preceptivo de impacto de género al Instituto Balear de la Mujer.
11. Informe de impacto de género emitido por el Instituto Balear de la Mujer.
12. Resolución del director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales por la cual se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto.
13. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 123, de 6 de octubre) de la resolución del director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales por la cual se somete al trámite de información pública el proyecto de decreto.
14. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de participación ciudadana.
15. Alegaciones presentadas durante el trámite de información pública.
16. Certificado emitido por la secretaria del Consejo de Salud de las Islas Baleares, mediante el cual se certifica como este organismo ha informado favorablemente el proyecto de decreto.
17. Informe del director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud en relación a las alegaciones y sugerencias presentadas durante los trámites de audiencia e información pública.

18. Certificado emitido por el secretario de la Mesa Sectorial de Sanidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, a través del cual certifica como el proyecto de decreto fue sometido a votación en este organismo y que el Servicio de Salud se comprometió a estudiar introducir una serie de modificaciones.

19. Informe complementario del director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud en relación a las alegaciones formuladas al proyecto de decreto en cuestión.

20. Solicitud de informe a la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

21. Certificado emitido por el secretario de la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante el cual, certifica como esta comisión informó favorablemente el proyecto de decreto.

22. Solicitud de la secretaria general de la Consejería de Salud al director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud de ampliación del informe emitido por este en relación a las alegaciones presentadas.

23. Informe complementario del director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud en relación a las alegaciones formuladas al proyecto de decreto en cuestión.

24. Informe jurídico.

25. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Salud.

26. Borrador definitivo del proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación de varias categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

27. Oficio de la consejera de Salud mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo del área Social elabora una propuesta de dictamen que es elevada a la Comisión Permanente. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 9 de abril de 2019.

II. Contenido del proyecto de decreto

El Proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 29 artículos divididos en tres capítulos, y una parte

final formada por tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos de finales.

I. En la parte expositiva se hace referencia el marco normativo que lo habilita. Así, por un lado en el ámbito autonómico, se hace mención al artículo 31.3 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que atribuye a la comunidad autónoma de las Islas Baleares la competencia para el despliegue legislativo y ejecución en materia del estatuto de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y de la Administración local y a la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económica administrativas, y de otro, en el ámbito estatal, se hace referencia al Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido del Estatuto básico del empleado público, a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, al Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, que regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario del servicio de salud y el procedimiento de actualización con el fin de facilitar y garantizar la movilidad de los profesionales del Sistema Nacional de Salud y al Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre especialidades de enfermería.

A continuación, se justifica la necesidad del proyecto normativo en el hecho que resulta necesario que la Administración sanitaria lleve a cabo constantemente una adaptación organizativa para adecuarse a las nuevas necesidades y para mejorar la calidad de la asistencia, cosa que implica unas categorías profesionales adecuadas y adaptadas a las necesidades del momento y que incorporen las personas que estén más preparadas profesionalmente para cubrir estas necesidades.

II. La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura en tres capítulos diferentes:

El Capítulo I se titula “Disposiciones generales” (artículos 1 y 2) y fija, por un lado, el objeto del proyecto normativo, que es el de crear varias categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares y regular los requisitos de titulación, las funciones y las retribuciones, prever —si hace falta— la integración, además de modificar el requisito de titulación de categorías ya existentes, cambiar la denominación de varias categorías, declarar como extintas diversas categorías y modificar las funciones de una categoría, y de la otra, su régimen jurídico, que es el que es el que prevé el Texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre y el resto de normativa aplicable al personal estatutario del Servicio de Salud de las Islas Baleares.

El Capítulo II tiene como título “Creación de nuevas categorías” (artículos 3 a 20) y prevé la creación de las nuevas categorías de personal estatutario, que son la de enfermero/enfermera especialista en enfermería familiar y comunitaria, la de enfermero/enfermera especialista en enfermería del trabajo, la de enfermero/enfermera especialista en enfermería geriátrica, la de enfermero/enfermera especialista en enfermería pediátrica, la de técnico/técnica en emergencias sanitarias, la de técnico/técnica superior de prevención de riesgos laborales, la de arquitecto/arquitecta, la de ingeniero/ingeniera de caminos, canales y puertos, la de técnico superior estadístico/técnica superior estadística y en metodología de la investigación, la de técnico superior jurídico/técnica superior jurídica, la de técnico/técnica superior del área económica, la de técnico/técnica

superior de administración y gestión, la de técnico mediano/ técnica media de prevención de riesgos laborales, la de técnico/técnica de gestión de documentación, la de técnico de gestión estadístico/técnica de gestión estadística, la de arquitecto técnico/arquitecta técnica, la de técnico/técnica superior especialista en sistemas y tecnologías de la información y la de teleoperador/teleoperador de central de coordinación de 061.

El Capítulo III se titula “Cambio de denominación, modificación y extinción de categorías” (artículos 21 a 29), el cual cambia la denominación de una serie de categorías, que son las de bibliotecario/bibliotecaria, la de enfermero obstetriginecológico/enfermera obstetriginecológica, la de auxiliar de enfermería, la de técnico/técnica especialista y la de conductor/conductora, a continuación se modifican las funciones del grupo de gestión de la función administrativa y los requisitos de acceso a la categoría de técnico/técnica superior de sistemas y tecnologías de la información, y ya para acabar, se extinguen las categorías de personal técnico titulado de grado media, que se integrará en la nueva categoría de técnico titulado mediano, y la categoría de grupo técnico de la función administrativa que se integrará en las nuevas categorías de técnico superior jurídico, de técnico superior del área de economía y de técnico superior de administración y gestión.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, en cuanto a las disposiciones adicionales, la primera hace referencia a la valoración de los servicios prestados en los procesos de selección y provisión para acceder a las nuevas categorías, la segunda prevé la modificación de

las plantillas orgánicas autorizadas y finalmente, la tercera hace mención a las retribuciones de las nuevas categorías.

Seguidamente, la disposición derogatoria establece que queden derogadas el contenido de las normas de rango igual o inferior que se opongan a aquello que disponga este decreto.

Finalmente, en cuanto a las disposiciones finales, la primera faculta al director del Servicio de Salud para dictar las disposiciones necesarias para desplegar este Decreto y la segunda, hace referencia a su entrada en vigor.

III. Observaciones generales

Primera. Como derecho reconocido por la Constitución española, en el contexto de un estado del bienestar, la protección de la salud obliga los poderes públicos a regular las prestaciones y los servicios sanitarios y garantizar el adecuado servicio. Configurada esta protección como un sistema, el Sistema Nacional de Salud, con vocación universal, descentralizado, y de financiación corresponsable, cada comunidad autónoma asume la responsabilidad de la gestión y de la calidad de los servicios que presta.

Esto implica una responsabilidad en la prestación de los servicios sanitarios al usuario, basada en los principios de equidad, calidad y participación ciudadana, siendo la calidad, además, un objetivo común de todo el Sistema Nacional de

Salud. Y, en una comunidad autónoma plurinsular, supone una responsabilidad añadida en la coordinación de los diferentes niveles administrativos implicados en la prestación de servicios relacionados con la salud.

Segunda. El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares valora la oportunidad y necesidad de la norma que, como se reconoce a la parte expositiva, tiene como objetivo llevar a cabo una adaptación organizativa de la Administración sanitaria para adaptarla a las nuevas necesidades y mejorar la calidad de la asistencia, cosa que implica unas categorías profesionales adecuadas y adaptadas a las necesidades del momento y que incorporen las personas que estén más preparadas profesionalmente para cubrir estas necesidades, para garantizar un derecho fundamental como es el derecho a la salud de las personas.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos, con una amplia fase de audiencia con la participación de numerosos sectores profesionales y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados.

En este sentido, consta en el expediente como por un lado, se ha realizado la consulta al Consejo de Salud de las Islas Baleares, organismo en el cual se encuentran representadas las organizaciones sindicales y empresariales que tienen la condición de más representativas en las Islas Baleares, los colegios oficiales

relacionados con las ciencias de la salud así como las asociaciones y las federaciones de pacientes y enfermos y de la otra, que la Comisión de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, como órgano colegiado de carácter técnico de coordinación y consulta de asuntos de personal, ha informado favorablemente este proyecto de decreto, en cumplimiento del que dispone el artículo 9.2.a) de la Ley 3/2007, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

También ha participado en el procedimiento la Mesa Sectorial de Sanidad, como órgano constituido para ejercer las competencias y funciones que legalmente le atribuye la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de salud.

Finalmente, consta en el expediente el cumplimiento del trámite de consulta pública previa previsto al artículo 133.1 de la Ley 39/2015 y del trámite de participación ciudadana, como mecanismo de participación de la sociedad civil que prevé la Ley 4/2011, de 14 de marzo, de buena administración y gobierno de las Islas Baleares.

Segunda. En relación con el preámbulo, tenemos que recordar que esta parte expositiva tiene que facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en virtud del cual se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si esto hace falta, para la comprensión del texto. Así, como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo *"puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de*

los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, especialmente, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado al artículo 9.3 de la Constitución ".

En este sentido, consideramos que, en general, el preámbulo cumple con todas estas delimitaciones, dado que fija su objeto; delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, se echa de menos una explicación detallada sobre la adecuación de este proyecto normativo a los principios que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, que obliga a incluir en la parte expositiva de las normas la justificación detallada en lo referente a la adecuación del proyecto de decreto a los principios buena regulación. Así, en relación al ejercicio de su potestad reglamentaria, las administraciones públicas tienen que actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en conformidad con el que dispone el apartado primero de este artículo, sin ser suficiente una simple mención a estos principios, puesto que se trata de detallar porque concretamente la norma en cuestión cumple con estos principios, aprovechando el contenido de la parte expositiva de las normas para hacerlo. Al respecto, además, hay que señalar que de acuerdo con el artículo 49 de la recientemente aprobada Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares, los preámbulos de los proyectos de reglamento tienen que informar sobre la adecuación a estos principios.

Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo

Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

Tercera. En relación al contenido del proyecto de decreto, haremos las siguientes observaciones para mejorar el texto y su comprensión:

1.- En primer lugar, consideramos que la titulación del proyecto normativo es demasiado larga, lo cual dificulta su lectura y comprensión, por lo tanto, este Consejo recomienda que el proyecto normativo lleve un título que exprese brevemente su contenido, como por ejemplo el siguiente:

“Decreto por el cual se crean, modifican y suprimen varias categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares”.

2.- A continuación, en relación a la creación de las categorías previstas a los artículos 7, 9, 10, 18 y 20, entendemos que por razones de seguridad jurídica, se tendría que especificar cuáles serán sus funciones concretas, tal y como se hace en relación al resto de nuevas categorías creadas.

3.- Por otro lado, en cuanto al cambio de denominación de las categorías previstas al capítulo III del proyecto normativo, falta incluir una referencia a la normativa básica estatal que motiva el cambio de denominaciones así como también, al cambio de funciones.

4.- En relación a la titulación exigida para poder acceder a la categoría de técnico de emergencias sanitarias y a la de teleoperador de central de coordinación 061, consideramos que además del título de técnico de emergencias sanitarias que prevé

el Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, en tanto en cuanto, este personal mantenga la condición de personal laboral, se tendría que permitir también el acceso a aquellas personas que acrediten la calificación profesional que habilite para el ejercicio de las funciones propias de la categoría correspondiente, sin perjuicio que una vez este personal adquiriera la condición de personal estatutario del Servicio de Salud de las Islas Baleares, tuviera que acreditar la titulación académica correspondiente.

5.- Ya para acabar, mediante la disposición derogatoria única del proyecto se derogan, de manera genérica, todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a aquello que este decreto establece. En este sentido, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el principio de seguridad jurídica, estas disposiciones tienen que ser lo más precisas posible para evitar cualquier duda en relación a la norma vigente, por lo cual, se tendría que precisar cuáles son estas otras disposiciones que quedarían derogadas.

No obstante, de acuerdo con la relación de disposiciones afectadas que figuran a la memoria de análisis de impacto normativo, no existen normas específicas que se tengan que derogar como consecuencia de la aprobación de esta norma, por lo tanto, en este caso, entendemos que no se tendría que incluir en el proyecto normativo una disposición derogatoria vacía de contenido.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto por el cual se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, se cambia la denominación de varias categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías ya existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general

Josep Valero González
Palma, 9 de abril de 2019

Vist i plau

El presidente

Carles Manera Erbina