

Dictamen núm. 1/2019, relativo al Proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares

Según lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, del 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

Primer. El día 11 de diciembre de 2018 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 regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Segundo. El día 17 de diciembre se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

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

1. Consulta previa a la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

2. Resolución por la que se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
3. Certificado emitido por el director general de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta pública previa publicado en la página de participación ciudadana.
4. Diligencia del jefe de servicio del Departamento del Área Jurídica administrativa de la Secretaría General de la Consejería de Salud sobre las alegaciones presentadas telemáticamente en el trámite de consulta pública previa.
5. Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
6. Versiones catalana y castellana del borrador inicial del proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
7. Resolución de la consejería de Salud por la cual se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
8. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas Baleares y entidades interesadas y justificantes de su recepción.
9. Resolución de la directora general de Acreditación, Docencia e Investigación en Salud por el cual se somete a información pública el proyecto de decreto y publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares
10. Solicitud de informe sobre el impacto de género del proyecto de decreto al Instituto Balear de la Mujer.

11. Acta de la sessió extraordinaria del Plenari de la Comissió de Formació Continuada de les Professions Sanitàries de les Illes Balears, a través de la qual se hace constar que todos los miembros de la Comissió muestran su conformidad y aprobación del proyecto de decreto en cuestión.
12. Remisión del informe de impacto de género solicitado, emitido por el Instituto Balear de la Mujer.
13. Observaciones y sugerencias presentadas en relación con el texto del proyecto de decreto.
14. Certificado emitido por el jefe de Servicios 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. Certificado emitido por el jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Salud, relativo a las alegaciones recibidas vía telemática del proyecto de Decreto.
16. Informe de la consejera de Hacienda y Administraciones Públicas.
17. Solicitud de Informe a la Dirección General de Presupuestos y Financiamiento de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.
18. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Salud.
19. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Salud.
20. Solicitud del informe a la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Islas Balears.
21. Solicitud del informe a la Comisión Interdepartamental de Retribuciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Balears.
22. Certificado emitido por el secretario de la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Islas Balears.
23. Certificado emitido por el secretario de la Comisión interdepartamental de Retribuciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Balears.

24. Informe favorable de la Direcció General de Pressupostos y Financiamiento de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.
25. Versiones catalana y castellana definitivas del proyecto de decreto por el cual se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
26. 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 15 de enero de 2019.

II. Contenido del Proyecto de decreto

El proyecto de decreto tramitado por el dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 60 artículos divididos en siete capítulos, y una parte final formada por tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

I. En la parte expositiva se hace referencia al marco normativo que habilita. Así, por un lado, en el ámbito autonómico, se hace referencia al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en la Ley 5/2003, del 4 de abril, de salud de las Islas Baleares y en el Decreto 28/2011, del 1 de abril, por el cual se crea la Comisión de Formación Sanitaria Especializada en Ciencias de la Salud de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y por el otro, en el ámbito estatal, se hace mención a la Ley 44/2003, del 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, al Real decreto 183/2008, del 8 de febrero, por el cual se determinan y clasifican las especialidades en ciencias de la salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada en la Orden SCO/581/2008, del 22 de

febrero, por el cual se hace público el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el cual se fijan los criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia en la figura del jefe de estudios de formación especializada y el nombramiento del tutor.

A continuación, se justifica la necesidad del proyecto normativo con el objetivo de cumplir con lo que establece el artículo 32 de la Ley 5/2003, del 4 de abril, relativo a la mejora de la formación técnica y científica en el ámbito sanitario, por esto, se pretende actualizar la normativa en vigor en la materia y enmendar las deficiencias existentes, derogando el Decreto 28/2011, del 1 de abril, vigente actualmente y hacer uno nuevo.

Finalmente, y de acuerdo con lo que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, explica con este proyecto se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

II. La parte dispositiva del Proyecto de decreto se estructura en 7 capítulos:

El Capítulo I –Disposiciones generales– fija el objeto del proyecto de decreto, que es la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en las Islas Baleares, de conformidad con lo que establece el Real decreto 183/2008, del 8 de febrero, por el cual se determinan y clasifican las especialidades en ciencias de la salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, el órgano competente en materia de formación sanitaria especializada y los principios generales de actuación.

El Capítulo II –Estructuras sanitarias docentes– determina que debemos de entender por centro sanitario docente, estableciendo que se entiende por centro sanitario docente el hospital, la agrupación de hospitales, la agrupación de centros de atención primaria, la agrupación funcional de unidades docentes, las agrupaciones territoriales docentes de recursos sanitarios o cualquier otra entidad creada y acreditada por la formación de especialistas en ciencias de la salud y, por unidad docente, como el conjunto de recursos personales y materiales pertenecientes a los dispositivos asistenciales, docentes, de investigación o de cualquier otro carácter que, con independencia de la titularidad, se consideren necesarios para impartir formación regulada en las especialidades en ciencias de la salud por el sistema de residencia, de acuerdo con lo que se establece en los programas oficiales de las diferentes especialidades.

El Capítulo III –Órganos docentes de carácter colegiado– se dividen en tres secciones:

- La Sección 1a hace referencia a las comisiones de docencia que son los órganos colegiados a los que corresponde organizar la formación, supervisar la aplicación práctica y controlar el cumplimiento de los objetivos que prevén los programas formativos de las diferentes especialidades en ciencias de la salud.
- La Sección 2a regula las subcomisiones de docencia las cuales se deberán constituir cuando así lo aconsejen las condiciones particulares, las características formativas, la titulación diferente o la naturaleza diversa, o dispersión geográfica de los dispositivos que se consideran necesarios para los residentes.
- La Sección 3a prevé el comité de evaluación el cual se deberá constituir por cada una de las especialidades, los programas formativos d ellos cuales se desarrollen en el centro o unidad docente.

El Capítol IV –Órganos docentes de carácter unipersonal- se encuentra distribuido en tres secciones:

- La Sección 1a hace referencia a la figura del jefe de estudios que es la persona que gestiona la formación sanitaria especializada en ciencias de la salud, y como tal ha de dirigir las actividades de planificación, organización, gestión y supervisión de la formación sanitaria especializada en un centro o unidad docente acreditada.
- La Sección 2a regula la figura del presidente o presidenta de la subcomisión de docencia y determina sus funciones, el proceso de selección y su reconocimiento.
- La Sección 3a prevé la figura del tutor o tutora principal que es el profesional especialista en servicio activo que, estando acreditado como tal, tiene la misión de planificar y colaborar activamente en el aprendizaje de los conocimientos, de las habilidades y actitudes del residente, a fin de garantizar el cumplimiento del programa formativo de la especialidad.

El Capítol V –Regulación de otras figuras docentes- se compone de seis secciones:

- La Sección 1a hace referencia al Coordinador de formación sanitaria especializada de las Islas Baleares como la persona que gestiona la formación sanitaria especializada en ciencias de la salud y como tal ha de dirigir las actividades de planificación, organización, gestión y supervisión de la formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en colaboración con el jefe de estudios.
- La Sección 2a regula al coordinador o coordinadora docente como el profesional de los diferentes dispositivos de la unidad docente por donde rotan los residentes, que les organiza las actividades, los supervisa y les asigna colaboradores docentes durante las diferentes rotaciones y guardias.

- La Sección 3ª prevé al colaborador o colaboradora docente como el profesional de los diferentes dispositivos de la unidad docente por donde rota el residente que, sin ser tutor, colabora de manera activa en su formación, asume la orientación, la supervisión y el control de las actividades que lleve a término durante las rotaciones.
- La Sección 4ª hace referencia al jefe asistencial como la persona responsable de la organización y asignación de tareas asistenciales y docentes en su ámbito de competencia.
- La Sección 5ª regula el personal técnico de soporte a la formación y lo define como el profesional con titulación superior, preferentemente especialistas en ciencias de la salud, con formación acreditada en metodología docente e investigadora, con labores de soporte a la calidad, investigación en la docencia y participación en la formación teórica y práctica de los residentes.
- La Sección 6ª incluye al jefe de residentes, como el especialista en ciencias de la salud, que ha acabado su programa formativo en la promoción anterior a la fecha de su nombramiento en una unidad docente integrada en la comisión de docencia.

El Capítulo VI –Evaluación y control de la calidad en la formación especializada– hace referencia al Plan marco de la calidad docente y al procedimiento de evaluación de unidades docentes por parte del Servicio de Formación Sanitaria.

El Capítulo VII –Comisión de Formación Sanitaria Especializada en Ciencias de la Salud de las Islas Baleares– regula los aspectos funcionales de esta Comisión, y establece que esta Comisión estará adscrita a la Dirección General de Acreditación, Docencia e Investigación en Salud y con competencias en formación sanitaria de la Consejería de Salud.

III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, en cuanto a las disposiciones adicionales, la primera establece que se puedan constituir nuevas comisiones de docencia en los centros en que se acrediten nuevas unidades docentes y no dispongan de comisión de docencia en estos momentos. A continuación, la segunda dispone que las percepciones económicas individuales que prevé el artículo 32 de este Decreto se fijen en 1.200 € anuales, los cuales se han de revisar, si procede, en la ley de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Finalmente, la tercera hace referencia a que todas las denominaciones de órganos, cargos y colectivos de personas que en este Decreto aparecen en género masculino se entienden referidas al género masculino y al femenino.

En relación a las disposiciones transitorias, la primera dispone que a la entrada en vigor de este Decreto la directora general de Acreditación, Docencia e Investigación en Salud de la Consejería de Salud ha de dictar una resolución que reconozca las comisiones de docencia existentes. A continuación, la segunda establece que las personas que a la entrada en vigor de este Decreto ejerzan las funciones de jefe de estudios queden confirmadas en estas funciones durante un periodo transitorio máximo de 4 años, que concluirá cuando se resuelva la convocatoria pública pertinente para una nueva designación. Finalmente, la tercera establece que los tutores principales que a la entrada en vigor de este decreto ejerzan su función, con nombramiento y con residentes a su cargo, recibirán de oficio la acreditación y el reconocimiento que corresponda. En cualquier caso, disponen de un plazo máximo de dos años para conseguir la acreditación automática como tutores, contadores a partir de la primera convocatoria que haga la Dirección General de Acreditación, Docencia e Investigación en Salud.

Seguidamente, la disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto 28/2011, del 1 de abril, por el cual se crea la Comisión de Formación Sanitaria Especializada en Ciencias de la Salud de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Finalmente, la disposición final primera hace referencia a las facultades de la consejera de Salud de despliegue de este decreto y la disposición final segunda prevé su entrada en vigor, que será al día siguiente de haberse publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

IV. Por acabar, el proyecto de Decreto contiene un anexo relativo al certificado del jefe o de la jefa de estudios.

III. Observaciones generales

Primera. La Constitución española reconoce en el artículo 43, como Derecho de la ciudadanía, la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la potestad para organizar y tutelar la salud pública mediante la implantación de medidas preventivas y de las prestaciones y los servicios necesarios. Dentro de este ámbito tan amplio hemos de incluir las políticas de formación de los profesionales sanitarios.

El sistema sanitario público de las Islas Baleares, como parte del Sistema Nacional de Salud, tiene como fines primordiales la mejora general en el estado de la salud de la población, mediante la promoción de la educación para la salud, la prevención, la planificación de las acciones y la prestación de una atención integral y personalizada. Para conseguir estos fines, las administraciones públicas competentes, establecidas en las Islas Baleares, desarrollan toda una serie de acciones dirigidas a proteger la salud

antes que aparezca la enfermedad y a la atención sanitaria posterior, que se complementaran con actividades de docencia, investigación y formación, además de la evaluación y control de la calidad de los servicios sanitarios.

Segunda. Este Consejo valora de manera positiva que el Gobierno de las Islas Baleares haya optado por la derogación del Decreto 28/2011 y la elaboración de un decreto nuevo, en lugar de modificar de nuevo el Decreto del año 2011 para adaptarlo a los cambios normativos, dado que este nuevo decreto facilita la consulta y, por tanto, el cumplimiento y dota al sector de seguridad jurídica.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y en lo que se refiere al procedimiento, éste se ha de elaborar con corrección y se han de seguir todos los trámites exigidos, y con una amplia fase de audiencia y la posibilidad mediante el trámite de información pública, de la participación de todos estos que se pudieran considerar interesados, de acuerdo con lo que establecen los artículos 43.4 y 44 de la Ley 4/2001, del 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares.

Segunda. En relación con la parte expositiva, consideramos que, en general, cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; se define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Con todo, se ha de señalar de un lado, que de acuerdo con lo que dispone el apartado cuarto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, del 29 de diciembre de 2000, por el cual se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, el cual también es aplicable a las disposiciones reglamentarias, esta se ha de titular como *preámbulo*, de acuerdo con el artículo 39.4 de la Ley 4/2001, y por el otro, consideramos que se debería hacer mención también al Real decreto 1146/2006, del 6 de octubre, por el cual se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud.

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

1.- Para comenzar, consideramos que determinados preceptos del proyecto normativo son excesivamente largos, cosa que los hace más difíciles de entender. Un buen ejemplo son los artículos 11 y 20 relativos a las funciones de determinados órganos docentes, que enumeran un listado inabarcable de funciones, las cuales, en su mayoría, son reiterativas de las que ya aparecen en la Orden SCO/581/2008, del 22 de febrero, por lo que su repetición resulta innecesaria.

2.- En relación a la composición de las comisiones de docencia, el artículo 9.5.c) del proyecto establece que la representación de los tutores y residentes han de sumar, como mínimo, la mitad de los vocales de la comisión, previsión que parece contradictoria con el apartado segundo de la Orden SCO/581/2008, del 22 de febrero, cuando en relación a los criterios comunes de la composición de las comisiones de docencia, dispone en el punto 2, que en todo caso la representación del conjunto de tutores y residentes tendrá que ser mayoritaria.

3.- A continuación, el apartado cuarto del artículo 12 contempla la posibilidad que se puedan tratar cuestiones que no figuren en el orden del día de la sesión siempre que así lo acuerden las personas que integren el órgano colegiado por unanimidad, eventualidad para la que la legislación básica únicamente exige el voto favorable de la mayoría (artículo 17.4 de la Ley 40/2015, del 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público). En cualquier caso, se debe tener presente que cuando se hace referencia a los integrantes de un órgano colegiado estos tienen la consideración de miembros.

4.- Más adelante, en referencia a la regulación de otras figuras docentes prevista en el capítulo V del proyecto normativo, la sección 1a se titula “Coordinación de formación sanitaria especializada de las Islas Baleares” cuando realmente debería de llamarse “Coordinador de formación sanitaria especializada de las Islas Baleares”. Lo mismo podemos señalar en relación a la sección 2a de este mismo capítulo.

5.- Por otra parte, el artículo 34.1 segundo párrafo del proyecto, en relación a la dependencia orgánica de la figura del coordinador, establece que de acuerdo con la Ley de función pública depende orgánicamente de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas. En este caso, se considera conveniente que la cita a esta ley se haga en su integridad, dado que es la primera mención que se hace a esta norma a lo largo de la parte dispositiva del proyecto.

6.- Seguidamente, en relación a la duración del mandato del coordinador de formación sanitaria especializada prevista en el artículo 38.5 del proyecto, consideramos que, una vez transcurrido el término de ocho años desde el primer nombramiento, este debería ser el periodo máximo en el cual se podría ostentar el cargo, sin posibilidad de poder presentarse a un nuevo mandato, consideración que hacemos extensible a la duración del mandato del jefe de estudios.

7.- Finalmente, respecto al funcionamiento de la Comisión de Formación Sanitaria Especializada en Ciencias de la Salud de las Islas Baleares, el artículo 60.2 del texto establece que esta se ha de reunir en sesión ordinaria cada 4 meses y, a propuesta de la presidenta se pueden hacer las reuniones extraordinarias que se estimen oportunas. En relación con este criterio, consideramos que la convocatoria de las sesiones

extraordinarias no se deberían dejar únicamente en manos de una sola persona, aunque esta ostente la presidencia del órgano en cuestión, así, por ejemplo, se podría prever la posibilidad de que esta se reuniera en sesión extraordinaria cuando así lo pidan un nombre determinado de sus miembros.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto por el cual se regulan la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

El secretario general



Josep Valero González
Palma, 15 de enero de 2019

Visto bueno

El presidente



Carles Manera Erbina