Castilla-La Mancha

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DEL SISTEMA DE FORMACIÓN SANITARIA ESPECIALIZADA EN CASTILLA LA MANCHA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitud de informe sobre el Proyecto de Decreto identificado más arriba.
En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su artículo 10.1.a) se emite el presente informe.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1.- Consulta pública previa para la elaboración del proyecto de decreto en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Memoria de4 análisis de impacto normativo del proyecto de decreto de la Directora General de Planificación, Ordenación e inspección sanitaria de 1 de marzo de 2018.

3.- Autorización del Consejero de Sanidad de inicio del expediente de 5 de marzo de 2018.

4.- Informe de la Secretaría General de sanidad del proyecto de decreto, de 4 de abril de 2018.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

Gabinete Jurídico
Vicepresidencia Primera
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

Tel.: 925 286 337
e-mail: gabinetejuridico@jccm.es

www.castillalamancha.es

5.- Resolución de 4 de abril de 2018 de la Secretaría General de sanidad por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública, lo que tienen lugar tanto en el tablón de anuncios electrónicos como en el DOCM el 13 de abril de 2018.

6.- Alegaciones presentadas por el Consejo de Colegios Médicos de Castilla-La Mancha, por el Colegio de Médicos de Toledo y otros facultativos, e informe sobre dichas alegaciones.

7.- Certificado del Secretario de la mesa sectorial de instituciones sanitarias del SESCAM, de haber sometido dicho texto a debate en la reunión de 21 de junio de 2018 a las organizaciones sindicales.

8.- Certificado de la Secretaria del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha que informa favorablemente el proyecto tras haber sido sometido a debate en la reunión de 29 de octubre de 2018.

8.- Informe de adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del Proyecto de 5 de mayo de 2018.

9.- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas del proyecto emitido el 4 de diciembre de 2018 por el responsable de calidad de la Consejería proponente.

10.- Informe de la Inspección general de servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del proyecto, de 5 de diciembre de 2018.

11.- Proyecto de Decreto sometido a informe y sus dos antecesores.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- COMPETENCIA

Compete al Estado con carácter exclusivo, en virtud del artículo 149.1.16ª La sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. Por tanto corresponde al Estado establecer las bases en materia de sanidad, con carácter de exigencia, con el fin de que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español y sin perjuicio de las normas que sobre la materia puedan establecer las comunidades autónomas en virtud de sus competencias (S. TC 99/2017, de 20 de julio).

Con este mismo carácter de exclusividad el artículo 149.1.7ª atribuye al estado la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

Igualmente es de competencia estatal la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, en virtud del apartado 30 de este mismo artículo.

Competencia que se ha plasmado en la Ley 16/2003, de 28 de mayo de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que orienta la formación de los profesionales sanitarios a la mejora del referido sistema; la Ley 44/2003, de 21 de noviembre de ordenación de las profesiones sanitarias como una formación reglada, de carácter oficial; el RD 1146/2006, de 6 de octubre por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en ciencias de la salud y el RD 183/2008, de 8 de febrero por el

que se determinan y clasifican las especialidades en ciencias de la salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación especializada y que se dicta al amparo del artículo 149.1.30 y atribuye carácter de norma básica: el capítulo IV, los artículos 10.2 y 14 y la disposición adicional tercera de este real decreto, que se dictan al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.1.ª y 16.ª de la Constitución, y prevé en su D. T Primera el desarrollo de sus artículos 10, 11.4, 11.5, 12, 13 y 15.5 por las comunidades autónomas.

En cumplimiento de las disposiciones de este Real Decreto, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud aprobó un acuerdo, publicado mediante la Orden SCO/581/2008, de 22 de febrero, por el que se fijan los criterios generales relativos a la composición y las funciones de las comisiones de docencia, la figura del jefe de estudios de formación especializada y el nombramiento del tutor. Dicho Acuerdo contiene los criterios generales relativos a estas materias, que serán de aplicación común a todo el sistema sanitario implicado en la formación de especialistas en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia.

Así dentro de este marco normativo, nuestra Comunidad Autónoma establece en el artículo 32.3 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, reguladora del estatuto de Autonomía y en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en las materias siguientes: apartado 3. Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

Es por lo tanto dentro de este complejo marco normativo en el que debemos analizar el proyecto de decreto sometido a consulta.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye al Consejo de Gobierno *"…la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales."*

Por su parte, el artículo 36.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha dispone que *"El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias."*

La disposición objeto de informe ostenta naturaleza de norma reglamentaria correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptar la disposición bajo la forma de Decreto conforme lo prevé el artículo 37 1. c) de la citada Ley 11/2003 al establecer que revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las decisiones aprobatorias de normas reglamentarias de competencia de dicho órgano. El Tribunal Supremo ha señalado que cuando un Decreto Autonómico se limite a adaptar en el ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de una Ley básica, la Comunidad Autónoma está ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado (S. de 2 de abril de 2004).

II.- TRAMITACIÓN

I.- El **procedimiento de elaboración** de un decreto ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno

y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y revestirá alguna de las formas previstas en el artículo 37 del mismo texto legal.

Dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar. Requisitos que se han cumplido.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

El proyecto de Decreto ha satisfecho y dado cumplimiento a lo previsto en el art.133 apartados 1 y 2 de la Ley 39/2015 relativos a la consulta previa y trámite de información pública, así como, en general, a lo dispuesto en el art 36.3 de la Ley 11/2003 respecto a los dictámenes e información pública sometiendo el texto a informe de la Consejo de Salud, principal órgano de participación ciudadana en materia de salud (art. 23 de Ley 8/2000, de 30-11-2000, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha) y a la mesa sectorial de instituciones sanitarias del SESCAM (art 3 y 80.2 de la Ley 55/2003).

Asimismo se han emitido:

- Informe de la Secretaría de la Consejería proponente (art. 3.3.3 f) Instrucciones sobre régimen administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017)

- Informe de Inspección General de Servicios sobre adecuación a la normativa en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos.

-Informe de adecuación a la normativa de simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.

Se considera que debería solicitarse informe a la Dirección General de Presupuestos dado que el proyecto prevé un incremento del gasto de 32.516 € anuales para el pago de las retribuciones a los jefes de estudios implica gasto en los términos del art. 23 de la ley 7/2017, de 21 de diciembre de Presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La memoria de análisis de impacto normativo justifica la oportunidad de la propuesta y sus objetivos, y ha cumplido con el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor incluyendo el impacto de la normativa en la infancia y adolescencia, sin embargo no hace análisis alguno a los principios del art. 129 de la Ley 39/3015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas **p**rincipios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, principios que deben justificarse en la iniciativa normativa.

Deberá igualmente emitirse una Memoria económica que analice el impacto del proyecto desde el punto de vista económico-financiero.

Debe completarse el expediente con un Informe sobre impacto de género, puesto que el artículo 6 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla- La Mancha determina la obligación de que todas las disposiciones de carácter general que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla- La Mancha incorporen un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad. Especialmente en esta materia en la que un gran número de profesionales sanitarios son mujeres, no existiendo en la misma proporción en puestos de responsabilidad. En este sentido llama la atención el empleo de un lenguaje sesgado, hablándose de jefe de estudios, tutor, colaborador, residente... aconsejando el empleo de fórmulas

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

abiertas como la persona residente, la persona que ostente la jefatura o persona tutora, la presidencia, etc.

Memoria e informes que deben ser publicados de acuerdo con el art 7 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y art. 12 de Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha

El artículo 54. 4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, determina que habrá de recabarse dictamen del Consejo Consultivo cuando se traten "Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", lo que deberá hacerse en este caso.

III.- FONDO

El Proyecto de norma contiene una parte expositiva, que deberá dar cumplimiento al art. 129.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, *quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

Se echa en falta una referencia al art. 34 de la Ley 16/2003 de 28 de

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, relativo a la formación y el desarrollo de la competencia técnica de los profesionales.

Deberá indicarse el artículo del Estatuto de autonomía en virtud del que se dicta esta disposición, esto es, el art. 32.3 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto

La parte dispositiva establece en su Capítulo I las disposiciones generales: objeto, ámbito de aplicación (admitiendo su ámbito público o privado de acuerdo con el art. 6 del RD 183/2008), órgano competente en materia de formación, principios generales y derechos y deberes de las personas en formación.

En el art. 4 se echa en falta las referencias a las unidades docentes y a las comisiones de docencia (art 4 y 9 del RD 183/2008). Se menciona la Ley de ordenación de profesiones sanitarias, sin hacer referencia a su debida identificación como Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.

Se regulan los derechos y deberes de las personas residentes, cuando ya están regulados en el art. 4 del RD 1146/2006, de 6 de octubre (dictado en el ámbito de las competencias exclusivas del estado. D.F Primera de dicho RD), por lo que deberían suprimirse estos artículos. Se hace referencia además a derechos “suscritos entre SESCAM y las organizaciones sindicales”, donde parece inferirse que se hace referencia a acuerdos, sin constar identificados.

El capítulo II se refiere a las unidades docentes.

En el artículo 8. Órganos docentes, no se identifica al tutor “principal” que posteriormente desarrolla la norma. El art. 9 debería hacer referencia a la regulación de la acreditación de las unidades docentes en los art. 6 del RD 183/2008 y 26.3 de la Ley 44/2003, siendo respetuosa su regulación con lo dispuesto en estos artículos.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

El art. 12 establece la adscripción de unidades docentes, sin establecer plazo alguno.

El Capítulo III Las comisiones de docencia, a las que se refieren los art 8 y 9 del RD 183/2008, remitiendo a su constitución por las comunidades autónomas, así como su composición, funciones y presidencia dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos humanos del Sistema Nacional de Salud, siendo la regulación del proyecto respetuosa con la regulación estatal.

En la composición de la comisión debería incluirse la figura del vicepresidente, que más adelante se menciona. No se hace referencia a la duración del plazo de los nombramientos del presidente y del secretario, a diferencia de lo que ocurre con los vocales en el art. 17, si bien en este último caso debería concretarse si la renovación de los vocales por plazo de dos años, lo será por una sola vez. Además se refiere a la renuncia voluntaria de éstos, siendo una redundancia. Se recomienda que la regulación de la revocación del nombramiento por cese por incumplimiento o dejación de funciones y por falta de asistencia sea más sistemática (apartados 2, 3 y 4)

El art. 18, funciones de la comisión, en su apartado n) evaluación, no hace referencia alguna a la notificación de la misma a la persona residente, pudiendo ser negativas y en todo caso motivadas (art 24.5 del RD 183/2008).

En la regulación de la documentación de la comisión se omite toda referencia al uso de grabaciones y utilización de soporte electrónico, en correlación con la regulación de los órganos colegiados en la Ley 40/ 2015, de 1 de octubre a la que tampoco se hace referencia alguna.

El capítulo IV es el relativo al jefe de estudios, cuyo procedimiento de designación y desempeño es remitido por el art 10.2 del RD 183/2008 a las Comunidades autónomas.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

El art. 26 elección y nombramiento del jefe de estudios. En su apartado 2. a) 3º se significa que no valora la experiencia como coordinador o colaborador docente, lo que puede ser un olvido o una opción del órgano proponente. Si llama la atención, que el procedimiento previsto en la letra b) designación es mucho más laxo que el requerido para ser tutor y parecería lógico que se valorara como requisito, dada su importancia, la presentación de un proyecto de gestión de formación que fuera valorado en el procedimiento de libre designación (al que se refiere el art 27).

El art 29 relativo al reconocimiento omite éste a los efectos de procesos de selección y provisión de puestos.

El capítulo V dedicado al tutor y otros órganos docentes unipersonales.

En su sección 1ª regula la figura del tutor principal (aquí si se menciona el carácter de principal). El art 32.4 procedimiento de acreditación no hace referencia al perfil profesional de la especialidad. El art 33 nombramiento, no hace referencia a la vigencia del mismo (debería entenderse ¿durante la especialidad que tutoriza?), tampoco se prevé la resolución denegatoria. El art 35 reconocimiento, no hace referencia ni a la participación en concursos, procesos selectivos y de provisión, ni tampoco a su retribución (lo que debería valorarse si se quiere contar con profesionales en la docencia). El procedimiento de evaluación previsto cumple con lo previsto en el art 10 apartados 1, 3 y 4 de la Ley 44/2003, en correlación con el art 12 del RD 183/2008.

La sección 2ª dedicada a otros órganos docentes unipersonales, en su art. 42 regula la figura del tutor de apoyo, en el apartado 4 dedicado a su dedicación, se aconseja que se establezca algún criterio para establecer el tiempo de dicha dedicación, aun cuando sea con carácter de mínimos, pudiendo hacer referencia al número de residentes, hora/residente.. Se hace además el mismo comentario realizado anteriormente, respecto al reconocimiento de esta figura. El art. 44 dedicado al colaborador docente, no establece modo alguno de articular esta colaboración, o tareas dentro del Plan de gestión de docencia de la unidad.

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39

El capítulo VI evaluación de residentes, remite al art. 19. 1 del RD 183/2008, como no podría ser de otro modo, al ser esta materia competencia estatal, se incluye sin embargo un apartado f) que excede de la competencia de la comunidad. Se estima que este capítulo, por esta razón podría ser suprimido.

El capítulo VII rotaciones externas, el art. 48 el proyecto no puede sino reproducir el art. 21 del RD 183/2008, figura también regulada en el art. 8 del RD 1146/2006, no pudiendo la Comunidad autónoma ampliar, reducir o modificar los requisitos, quedando limitada su competencia al procedimiento para conceder la autorización.

Termina la regulación del proyecto con un capitulo VIII dedicado a la gestión de la calidad de la docencia y el IX a la Comisión de Formación sanitaria especializada y con una D. adicional única, cuatro transitorias entre las que se echa de menos alguna referencia o previsión a los tutores troncales, unidades docentes troncales.

La entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el DOCM es respetuosa con el art. 2.1 del Cc y artículo 36 de la Ley 3/1984, de 25 de abril, de Gobierno y de Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En Toledo a 21 de diciembre de 2018

LA LETRADA DEL GABINETE JURÍDICO

Firmado digitalmente el 08-01-2019
por M. CONCEPCION GONZALEZ GARCIA
con NIF 30600003K

FDO: Mª Concepción González García

V. Bº DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

Firmado digitalmente el 08-01-2019
por ARACELI MUÑOZ DE PEDRO
con NIF 03088306G

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro

Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): 69D1F9D24B6C41CA2BED39