



G CONSELLERIA  
O PRESIDÈNCIA  
I DIRECCIÓ GENERAL  
B RELACIONS PARLAMENT  
/

GOVERN DE LES ILLES BALEARS  
Consejería de Salud-Oficina Principal  
L18E15004/2019  
21/05/2019 10:25:57

GOVERN DE LES ILLES BALEARS  
C. de Presidencia-Oficina Principal  
L11S3214/2019  
20/05/2019 09:47:16

Sra. Patricia Gómez i Picard  
Consellera de Salut

Expedient: 30/2019  
Emissor: DGRP/RGL  
Document: oficial

### **Assumpte: tramesa de dictamen del Consell Consultiu**

Us tramet, adjunt, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 68/2019, relatiu al Projecte de decret pel qual es creen, modifiquen i suprimeixen diverses categories de personal estatutari en l'àmbit del Servei de Salut de les Illes Balears.

Així mateix, us faig la devolució expressa de l'expedient tramès al seu dia a l'alt òrgan consultiu, perquè se'n puguin continuar les actuacions.

Finalment, us prec que, un cop aprovada la disposició a què es refereix el dictamen esmentat, comuniquen immediatament el BOIB en el qual s'ha publicat a la Direcció General de Relacions amb el Parlament, perquè al seu torn pugui notificar-ho al Consell Consultiu en el termini de quinze dies que disposa l'article 23 del Decret 24/2003, de 28 de març, d'aprovació del seu Reglament orgànic.

Palma, 20 de maig de 2019

La directora general /

Beatriz Gamundí Molina



## Consell Consultiu de les Illes Balears

### DICTAMEN núm. 68/2019,

#### **relativo al Proyecto de 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**

En la sesión de día 14 de mayo de 2019, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sra. D.<sup>a</sup> María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Marta Vidal Crespo y Hble. Sr. D. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, con la asistencia de la letrada jefe, Sra. D.<sup>a</sup> Salvadora Ginard Martínez —con voz pero sin voto—, con la abstención del Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, ha acordado por unanimidad de los presentes emitir el siguiente

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 25 de abril de 2019 se registra de entrada en la sede de este Consejo Consultivo la consulta formulada por la Presidenta de las Illes Balears, a instancia de la Consejera de Salud, en relación con el Proyecto de decreto del encabezamiento.

2. El expediente aportado con la consulta —indexado, foliado y diligenciado de la página 1 a la página 686— contiene una fase previa, con los documentos siguientes:

a) Memoria justificativa, del 18 de mayo de 2018, del Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, sobre el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de decreto por el que se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del servicio de Salud de las Illes Balears, se cambia la denominación de diversas categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

b) Resolución de la Consejera de Salud, de 21 de mayo de 2018, por la que se ordena la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de un Anteproyecto de decreto por el que se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del servicio de Salud de las Illes Balears, se cambia la denominación de diversas categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

c) Certificado de 14 de junio de 2018 del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, relativo a la publicación durante el período del 24 de mayo al 13 de junio de 2018

de la Consulta previa a la redacción del Proyecto de Decreto de referencia y en el que constan 251 visitas registradas.

d) Diligencia de la Jefe de Servicio de la Consejería de Salud, de 15 de junio de 2018, de las aportaciones presentadas telemáticamente en el trámite de consulta previa (26 aportaciones), y cuya copia se adjunta; también consta en el expediente la copia de las presentadas por USAE y SIMEBAL.

3. En fase inicial del expediente, constan los documentos siguientes:

a) Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), suscrita por el Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, de 18 de junio de 2018, donde figuran el marco normativo; la justificación de la oportunidad y la finalidad de la regulación; la tabla de vigencias y la relación de disposiciones afectadas; el estudio económico —en el que se indica que no tiene impacto económico ni presupuestario al no suponer incremento del gasto público pues la integración en las nuevas categorías implicará amortizar las plazas de los profesionales en las categorías existentes—; descripción de la tramitación (con indicación de las entidades a las cuales ha de otorgarse el trámite de audiencia, y en el que no se justifica la excusión de otras); la justificación de que no afecta a la competencia de los Ayuntamientos y Consejos Insulares; y los dictámenes e informes preceptivos, además del trámite de negociación; la adecuación del Proyecto de decreto a los principios de la Ley 39/2015; y también se incluye el análisis sobre el impacto del Proyecto sobre la infancia, la adolescencia y sobre la familia y el impacto sobre el colectivo LGTBI de la Ley 8/2016 ; por último la justificación que el Proyecto no requiere la elaboración del estudio de cargas administrativas.

b) Resolución de la Consejera de Salud, de 19 de junio de 2018, por la cual, ordena iniciar el procedimiento de elaboración del Decreto y designa a la Dirección de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud como órgano responsable de la tramitación.

4. A continuación, el expediente contiene los documentos de interés siguientes:

a) Oficios del Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, de fecha de 3 de julio de 2018, de remisión del proyecto de decreto a las secretarías generales de las consejerías del Gobierno de las Illes Balears, para que puedan formular alegaciones hasta el día 31 de julio de 2018.

Igualmente se otorga dicho trámite, mediante oficios de 31 de agosto de 2018, a los Colegios Profesionales de Arquitectos de las Illes Balears; de Economistas de las Illes Balears (no consta el justificante de recepción); de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Mallorca; de Enfermería de las Illes Balears; de Médicos de las Illes Balears; de Enfermería de las Illes Balears; de Abogados de las Illes Balears; de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de las Illes Balears.

b) Como consecuencia de la remisión del Proyecto, manifiestan que no tienen sugerencias que hacer la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad; de Servicios Sociales y Cooperación; de Educación y Universidad; de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; de Cultura, Participación y Deportes.

Se presentan sugerencias a través de los escritos de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia de 20 de julio de 2018; del Informe de la Secretaria General de la Consejería de Salud, de 30 de julio de 2018; del Informe del Departamento Jurídico de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria de 17 de julio de 2018; y el Informe del Departamento Jurídico de la Dirección General de función Pública y Administraciones Públicas, de 20 de agosto de 2018, emitido al amparo del artículo 6.2.d) de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de función Pública de la CAIB.

Constan en el expediente las alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Arquitectos de las Illes Balears y por el Colegio Oficial de Enfermería de las Illes Balears.

c) Resolución del Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, de 17 de septiembre de 2018, por la cual se somete a información pública el Proyecto de decreto; y anuncio de información pública en el Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 123, de 6 de octubre de 2018.

d) Certificado, del Jefe de Servicio de Participación y Voluntariado de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de 30 de octubre de 2018, de publicación de este trámite de audiencia e información pública desde el día 8 de octubre al 29 del mismo mes, y que de que se han registrado 113 visitas.

e) A resultados del trámite de información pública, constan en el expediente las alegaciones presentadas por UGT-FeSP Illes Balears; el Sindicato de Enfermería —SATSE—; Alberto Caldés Casas; Fabi Páez Forteza; Antonia Juan Muñoz; Natalia Muñoz Sánchez; Victor Manuel Fernández Jaraiz; Francisco Javier Gómez Pérez; Miguel Mesquida Sitges; José Vicente Martí Albert.

5. En fecha 23 de octubre de 2018, se emite el Informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer, con recomendaciones lingüísticas.

6. En fecha 12 de diciembre de 2018, el Pleno del Consell de Salut, según consta en la Certificación de su Secretaría, de 19 de diciembre, informa favorablemente «el Proyecto de decreto por el que se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears», con una única observación formulada por la Secretaria General de la Consejería de Salud relativa a la disposición adicional.

Se incorporan al expediente nuevas alegaciones de UGT-FeSP de 21 de noviembre de 2018 (que, según el Informe de la Secretaria General de 12 de marzo de 2019, se entregan en el mismo acto de la sesión de 12 de diciembre de 2018).

A continuación consta, por primera vez en el expediente, la versión catalana del Proyecto de decreto, sin fechar y titulada «Anteproyecto de decreto» (Folios 482 a 526).

7. En fecha 5 de diciembre de 2018, se emite el Informe del Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, de valoración de las sugerencias presentadas en el trámite de consulta previa y la valoración de las aportaciones de las consejerías y de remisión en el trámite de información pública a lo señalado en el trámite de consulta previa respecto a las presentadas por las entidades SATSE, UGT y USAE.

A continuació consta en el expediente la versió castellana i catalana del Projecte de decret, sin fechar y titulada «Anteproyecto de decreto» (Folios 482 a 526).

8. En fecha 6 de febrero de 2019, el Secretario de la Mesa Sectorial de Sanidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, certifica que en la sesión extraordinaria de día 28 de enero de 2019, se somete el Proyecto de decreto al trámite de negociación.

9. A consecuencia de las propuestas presentadas en la Mesa Sectorial de Sanidad, el 29 de enero de 2019, el Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, emite Informe complementario al de 5 de diciembre de 2018, de valoración de dichas propuestas

10. En fecha 21 de febrero de 2019, el Secretario de la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, certifica que en la sesión de día 20 de febrero de 2019, se informa favorablemente el Proyecto de decreto.

11. En fecha 11 de marzo de 2019, el Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio de Salud, mediante oficio aclaratorio, remite en contestación a la solicitud de la Secretaria General de la Consejería de Salud, el Informe complementario, de fecha 7 de febrero de 2019, de valoración de las observaciones efectuadas por las Consejerías, por el Instituto Balear de la Mujer y por el Consejo de Salud, junto con la nueva versión del Proyecto de decreto.

12. En fecha 11 de marzo de 2019, se emite Informe jurídico favorable al Proyecto de decreto por parte del Jefe del Departamento Jurídico Administrativo de la Secretaria General de la Consejería de Salud.

13. En fecha 12 de marzo de 2019, la Secretaria General emite Informe favorable respecto al procedimiento y de valoración de las aportaciones y alegaciones efectuadas.

A continuació consta en el expediente la versió castellana i catalana del Projecte de decret, sin fechar y titulada «Anteproyecto de decreto» (Folios 572 a 616).

14. Dictamen 9/2019 del Consejo Económico y Social, de 9 de abril de 2019 sobre el Proyecto de decreto por el que se crean nuevas categorías de personal estatutario en el ámbito del servicio de Salud de las Illes Balears, se cambia la denominación de diversas categorías, se modifica el requisito de titulación otras categorías existentes, se extinguen cuatro categorías, se prevé la integración en algunas de las nuevas categorías creadas y se modifican las funciones de una categoría.

15. En fecha 12 de abril de 2019, la Secretaria General emite Informe de valoración de las recomendaciones efectuadas por el Consejo Económico y Social.

Constan en el expediente las versiones catalana y castellana del Proyecto de decreto («Borrador final»), titulado «Decreto por el que se crean, modifican y suprimen diversas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears» (Folios 639 a a 683).

Mediante el Certificado de la Secretaria General, de 15 de abril de 2019 se incorpora el documento obrante en el expediente, folios 639 a 660, como borrador final (versión catalana), debe considerarse copia autorizada al efecto de la consulta.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera

#### Legitimación y carácter del dictamen

La Presidenta de las Islas Baleares está legitimada para formular la consulta, de acuerdo con el que establece el artículo 21.a) de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo, y el Consejo Consultivo es competente para atenderla.

La intervención de esta institución tiene carácter preceptivo, puesto que el Proyecto de decreto que se informa no tiene un carácter de disposición reglamentaria meramente organizativa. En el mismo sentido ya nos pronunciamos en los Dictámenes núm. 71/2011 y núm. 125/2016, relativos al Proyecto de decreto que posteriormente se aprobó como *Decreto 47/2011, de 13 de mayo, por el que se crean determinadas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears y se establece un procedimiento extraordinario de integración*, y al Proyecto de decreto que posteriormente se aprobó como *Decreto 64/2016, de 28 de octubre, por el que se crean categorías nuevas de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears y se cambia la denominación de tres categorías ya existentes*, respectivamente.

Así pues, puede también manifestarse que el Proyecto de decreto que ahora se analiza, si bien tiene un componente organizativo, goza de la misma naturaleza jurídica que los dos anteriores, puesto que tiene por objeto la creación, modificación y supresión de categorías de personal estatutario del ente público —además de la modificación de la denominación de otras, la modificación del requisito de titulación y las funciones de otras, y la integración—. De hecho, tal como sostiene ahora también la Consejería impulsora de la norma en su informe jurídico, tiene efectos «ad extra» al afectar los derechos o expectativas profesionales de terceros que ostentan la titulación relacionada con las categorías que se crean o modifican pero que, en principio, son ajenos a la organización del ente público. Por todo ello debemos concluir que no cabe duda sobre el carácter preceptivo de nuestro Dictamen.

### Segunda

#### Procedimiento de elaboración de la disposición

1. Serán de aplicación al procedimiento de elaboración del Proyecto de decreto las disposiciones establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dado que el inicio del procedimiento de elaboración de la norma es posterior a la entrada en vigor de la

mencionada Ley básica. Respecto a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018, que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad n.º 3628/2016, tal como ya se ha hecho constar en los últimos dictámenes de este Consejo Consultivo, y que despliega sus efectos a partir de la publicación de la mencionada Sentencia en el BOE n.º 151, de 22 de junio de 2018, no resultará aplicable toda vez que la fecha de la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración es el 21 de junio de 2018. No obstante, los pronunciamientos de la meritada sentencia obligan a ajustar la potestad normativa a los principios de buena regulación, toda vez que los términos que resultan de aquélla supondrán «con efectos desde la fecha de su publicación» lo siguiente: no será exigible a las Comunidades Autónomas la publicación de sus iniciativas legislativas en el Plan Anual Normativo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015; el trámite de consulta previa regulado en el artículo 133 seguirá siendo preceptivo, si bien no en los mismos términos establecidos en dicho artículo —aplicable sólo en cuanto a la potestad normativa estatal— y del que se podrá prescindir, de acuerdo con lo que dispone el primer párrafo del apartado 4 de este artículo 133.

De otra, tienen que cumplirse los trámites previstos en los artículos 42 a 47 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, normativa de aplicación — en la medida que no se oponga a la Ley 39/2015— dado que el procedimiento de elaboración se inicia con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley 1/2019, de 31 de enero de 2019, del Gobierno de las Islas Baleares, publicada al BOIB núm. 15, de 2 de febrero, en la interpretación de este órgano consultivo —que ya figura en los anteriores dictámenes aprobados después de la entrada en vigor de la Ley 1/2019— y que coincide con el criterio de la Instrucción 1/2019, de la Dirección de la Abogacía de la Comunidad Autónoma sobre reglas de derecho transitorio aplicables a la elaboración de disposiciones normativas.

2. En el expediente constan los trámites siguientes:

— El trámite de consulta previa y el de información y audiencia pública, con publicación en el BOIB y con trámites telemáticos; así como el trámite de audiencia a colegios profesionales. Además, se ha justificado la no necesidad del trámite de audiencia a las entidades municipales y Consejos Insulares, dado que no afecta a sus competencias.

— La inclusión en el Plan Anual Normativo de 2018 (según se ha comprobado por este Consejo Consultivo).

— La resolución de inicio del procedimiento de elaboración del consejero competente.

— La memoria sobre la oportunidad de la regulación y de la adecuación de las medidas, y también sobre el marco normativo, la referencia a la no necesidad del estudio de cargas administrativas y ni del informe económico al manifestar que no supone ningún incremento del gasto público al no implicar nuevas obligaciones económicas para las administraciones públicas.

— El Informe de impacto de género elaborado por el Instituto Balear de la Mujer; y la referencia en la Memoria a la nula incidencia del proyecto en materia de familia;

infancia y adolescencia; así como la falta de impacto sobre orientación sexual e identidad de género que prevé la Memoria Ley autonómica 8/2016.

— No consta en la memoria ninguna referencia a la realización de los trámites derivados del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Por el objeto de la norma proyectada no parece necesario la realización de dichos trámites de comunicación a la Comisión Europea.

— El informe del Consejo de Salud.

— El informe de la Comisión de Personal de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el trámite de negociación en la Mesa Sectorial de Sanidad.

— El dictamen del Consejo Económico y Social.

— La justificación del cumplimiento de los principios generales de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015 en la memoria y su referencia en el Preámbulo de la noma.

— El informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Salud (aun cuando la tramitación anterior ha sido responsabilidad de un organismo autónomo, en este caso el Servicio de Salud de las Illes Balears, al que se ha encargado la tramitación por Resolución de la Consejera competente) y los Informes de Secretaría General sobre la corrección del procedimiento y de valoración de las alegaciones y aportaciones presentadas y de las observaciones efectuadas en su Dictamen por el Consejo Económico y Social.

— La acreditación del cumplimiento del establecido al artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno.

3. Respecto a los trámites exigibles en el procedimiento normativo aplicable, este Consejo Consultivo tiene que realizar la siguiente observación:

Tal como se señaló en el Dictamen núm. 125/2016, el hecho que en la MAIN se haga referencia a la no necesidad del estudio de cargas administrativas ya mereció el reproche de este Consejo Consultivo y que ahora reproducimos con el mismo carácter de observación *esencial*:

Respecto del estudio de cargas administrativas que también se recoge en la Memoria anterior este Consejo Consultivo lo estima insuficiente para cumplir su cometido por cuanto es incompleto al limitarse a señalar que el Proyecto no incorpora cargas nuevas en relación con la *regulació precedent* por cuanto se trata de una *«regulació ex novo de la matèria i no suposa cap cost econòmic»*, cuando resulta que no contiene referencia alguna a la regulación precedente para llegar a tal conclusión ni efectúa estudio comparativo alguno valorando las eventuales cargas derivadas de la regulación vigente y justificando mejor la ausencia de cargas derivadas del proyecto. Como ya hemos advertido antes no se incluye referencia alguna en la memoria de impacto normativo al actual Decreto 47/2011, de 13 de mayo, por el que se crearon en su momento determinadas categorías de personal estatutario. Debe por tanto completarse el análisis del estudio de cargas de conformidad con lo expuesto y siguiendo las exigencias fijadas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2012 por el que se determina el contenido y el sistema de elaboración del estudio de cargas administrativas, dado que no respeta lo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 4/2001. Esta observación tiene carácter *esencial*.

## Tercera

### Marco normativo

En cuanto al marco normativo en que se inserta la propuesta, podemos reproducir lo señalado en nuestro anterior Dictamen núm. 125/2016, si bien con las oportunas actualizaciones; esto es, al referirnos a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, debemos sustituir la referencia por el RDLeg 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Así, decíamos en el mencionado Dictamen que

Tal como hemos avanzado, el Proyecto de decreto tiene por objeto la creación de determinadas categorías del personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears, así como la modificación del nomenclátor de otras categorías para adaptarlas a las denominaciones que establece la normativa básica estatal (*Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud, y su procedimiento de actualización*).

En atención a su objeto y tal como ya expusimos en nuestro anterior Dictamen núm. 71/2011, el marco normativo en el que se inserta el Proyecto de decreto que nos ocupa está formado, por las normas reguladoras del personal estatutario y del personal laboral del sector público sanitario de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Por tanto, es imprescindible hacer referencia a la legislación de función pública, tanto a la estatal como a la autonómica. En este ámbito material, como norma específica de cabecera directamente aplicable debemos referirnos a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, si bien resultan de aplicación supletoria: la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por un lado, y la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes, por el otro.

Así, dentro del ámbito estatal, tenemos:

-La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud y, más en particular, su artículo 15 que dispone:

Artículo 15. Creación, modificación y supresión de categorías.

1. En el ámbito de cada servicio de salud se establecerán, modificarán o suprimirán las categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta ley.

2. Corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la aprobación de un catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud. A estos efectos, los servicios de salud comunicarán al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad las categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas categorías, a fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1.

Por su parte, la disposición adicional quinta de la misma Ley también establece:

Disposición adicional quinta. Integraciones de personal. Al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o

servicios de salud, y con el fin de mejorar la eficacia en la gestión, las Administraciones sanitarias públicas podrán establecer procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo.

Asimismo, se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal laboral temporal y funcionario interino en la condición de personal estatutario temporal, en la categoría, titulación y modalidad que corresponda.

- La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de Profesiones Sanitarias. En particular interesan sus artículos 7.1 y 7.2.g por cuanto establecen el marco general y los principios que rigen las profesiones sanitarias.

- El Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y su procedimiento de actualización, que debemos citar por cuanto ha completado el marco normativo estatal en esta materia y establece la lista de categorías por especialidades, unificando denominaciones y aclarando equivalencias.

Por su parte, en el ámbito autonómico, debemos citar:

- El artículo 31.3 del Estatuto de Autonomía por cuanto dispone que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears desarrollar la legislación y ejecutar las facultades administrativas en la materia siguiente: «Estatuto de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración local.»

- La disposición adicional primera de la Ley balear 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico administrativas por cuanto establece que: «Dins l'àmbit del Servei de Salut de les Illes Balears, la creació, la modificació i la supressió de categories de personal estatutari s'han de fer per decret del Consell de Govern, d'acord amb les previsions del capítol XIV i, si n'és el cas, de l'article 13 de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut.»

Para completar el marco normativo autonómico es imprescindible referirnos al Decreto 47/2011, de 13 de mayo, por el que se crean determinadas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears y se establece un procedimiento extraordinario de integración, actualmente vigente, que supone un precedente en la materia, y cuyos artículos 23 a 26, así como el apartado 4º de su Disposición adicional primera fueron, en su día, anulados judicialmente por el Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears mediante Sentencia núm. 162/2014, de 17 de marzo, que devino firme al ser confirmada por el Tribunal Supremo mediante Sentencia de 15 de julio de 2015, dictada en recurso de casación núm. 1585/2014. Asimismo, es de obligada mención el Decreto 64/2016, de 28 de octubre, por el que se crean categorías nuevas de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears y se cambia la denominación de tres categorías ya existentes.

En atención a lo expuesto no hay duda de la competencia del Gobierno de las Illes Balears para aprobar este Proyecto y de la Consejería de Salud para impulsar su tramitación, *ratione materiae*, de acuerdo con el artículo 31.3 del Estatuto de

Autonomía de las Illes Balears y los artículos 38.1 y 42.1 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears.

#### **Cuarta**

##### **Estructura y contenido de la norma**

El Proyecto sometido a consulta supone, como hemos dicho, el desarrollo reglamentario previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas, que exige, en el ámbito del Servicio de Salud de las Islas Baleares, que la creación, la modificación y la supresión de categorías de personal estatutario se efectúen por Decreto del Consejo de Gobierno, siguiendo las previsiones del capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los servicios de salud.

El Proyecto de decreto consta de un preámbulo que cumple su función y en el que se especifica el título competencial habilitante para que la Comunidad Autónoma pueda aprobar la norma así como la justificación de los principios de buena regulación.

El Proyecto se halla dividido en 3 Capítulos, con 29 artículos, a los que hay que añadir tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El texto de estructura del siguiente modo:

Capítulo I, Disposiciones generales, artículos 1 y 2

Capítulo II, Creación de nuevas categorías, artículos 3 a 20

Capítulo III, Cambio de denominación, modificación y extinción de categorías, artículos 21 a 29

Disposición adicional primera. Valoración de los servicios prestados.

Disposición adicional segunda. Modificación de las plantillas orgánicas autorizadas.

Disposición adicional tercera Retribuciones de las nuevas categorías

Disposición derogatoria

Disposición final primera. Desarrollo normativo

Disposición final segunda. Entrada en vigor

#### **Quinta**

##### **Sobre el examen de legalidad de la norma proyectada**

El artículo 1 del Proyecto define su ámbito de aplicación, en los términos siguientes:

“El objeto de este decreto es crear diversas 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 -en su caso- la integración, además de modificar el requisito de titulación de categorías ya existentes, cambiar la

denominación de diversas categorías, declarar como extintas diversas categorías y modificar las funciones de una categoría.”

En cuanto al contenido de la norma proyectada, se crean las siguientes categorías, modificando la denominación y el requisito de titulación de alguna de las existentes:

— En el ámbito del personal estatutario sanitario de formación universitaria: enfermero especialista en enfermería familiar y comunitaria (subgrupo A2); enfermero especialista en enfermería del trabajo (subgrupo A2); enfermero especialista en enfermería geriátrica (subgrupo A2), y enfermero especialista en enfermería pediátrica (subgrupo A2); asimismo, se modifica la denominación de la categoría de enfermero obstétrico-ginecológico (subgrupo A).

— En el ámbito del personal estatutario sanitario de formación profesional se crea la categoría de técnico medio en emergencias sanitarias (subgrupo C2) y se modifica la denominación de la categoría de auxiliar de enfermería (subgrupo CZ).

— En el ámbito del personal estatutario de gestión y servicios de formación universitaria se crean las categorías de técnico superior de prevención de riesgos laborales (subgrupo A1); arquitecto (subgrupo A1); ingeniero de caminos, canales y puertos (subgrupo A1); técnico superior en estadística y en metodología de la investigación (subgrupo A1); técnico superior jurídico (subgrupo A1); técnico superior del área económica (subgrupo A1); técnico superior de administración y gestión (subgrupo A1); técnico titulado medio de prevención de riesgos laborales (subgrupo A2); técnico de gestión de documentación (subgrupo A2); técnico de gestión estadística (subgrupo A2), y arquitecto técnico (subgrupo A2), y se extinguen las categorías de grupo técnico de la función administrativa (subgrupo A1) y de personal técnico titulado de grado medio (subgrupo A2). Igualmente, se modifica tanto la denominación de la categoría de bibliotecario como su requisito de titulación (subgrupo A1), y las funciones de la categoría del grupo de gestión de la función administrativa (subgrupo A2).

— En el ámbito del personal estatutario de gestión y servicios de formación profesional se crea la categoría de técnico superior especialista en sistemas y tecnologías de la información (subgrupo C1) y la categoría de teleoperador de central de coordinación de 061. Asimismo, se modifica la denominación de todas las categorías de técnico especialista (subgrupo C1) y la denominación, las funciones y las retribuciones de la categoría de conductor (subgrupo C2).

Finalmente, el proyecto de decreto prevé el procedimiento para integrar las nuevas categorías en otras existentes y la valoración de los servicios prestados.

Como resulta de las alegaciones presentadas, una de las cuestiones más discutidas en la elaboración del proyecto de decreto es la creación de la categoría de personal estatutario técnico de prevención de riesgos laborales, que el artículo 8 regula con el tenor literal siguiente:

#### Artículo 8

Creación de la categoría de técnico/técnica superior de prevención de riesgos laborales

1. Se crea la categoría de personal estatutario de técnico/técnica superior de prevención de riesgos laborales.
2. Grupo de clasificación: subgrupo A1.
3. Titulación exigida para acceder: licenciatura, grado universitario, arquitectura o ingeniería. Además, es necesario tener una formación mínima con el contenido especificado en el anexo VI del Real decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención. Esta formación debe incluir en cualquier caso los contenidos correspondientes a las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada; dicha formación debe estar acreditada por una entidad autorizada para desarrollarla y certificarla; o bien hay que tener el máster universitario en prevención de riesgos laborales en las tres especialidades citadas, que debe estar verificado debidamente por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o por los órganos de evaluación que la ley de la comunidad autónoma determinen, y debe estar inscrito en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.
4. Funciones: dirección, programación, estudio, propuesta, coordinación, gestión, control e inspección, asesoramiento, representación y, en general, las funciones de nivel superior necesarias para la evaluación de riesgos y el desarrollo de la actividad preventiva.
5. Retribuciones: deben ser las mismas que correspondan a la categoría estatutaria de grupo técnico de la función administrativa, hasta que esta se extinga.

Sobre la antedicha categoría y su encuadramiento se pronunció, como habíamos dejado apuntado antes, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears 162/2014, de 17 de marzo, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15 de julio de 2015.

En la Sentencia núm. 162/2014, y a propósito de los artículos 23 a 27 del Decreto 47/2011, de 13 de mayo por el que se crean determinadas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud de las Illes Balears y se establece un procedimiento extraordinario de integración, se rechaza que sea la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Generales y su Reglamento —aprobado por Real Decreto 39/1997— la que fije, porque no le corresponde, la concreta clasificación de los cuerpos y escalas de los existentes en las Administraciones Públicas que tienen que desempeñar cada una de las funciones de nivel básico, intermedio o superior que en el Reglamento se especifican. Y ello se decía a propósito del encuadramiento de los técnicos de prevención creados en el Grupo A2, que era lo que hacía el Decreto 47/2011.

La nulidad de dicho encuadramiento vino dada, como se recoge en el Fundamento Jurídico Tercero de la Sentencia, porque la categoría debía encuadrarse, como se hace en la norma proyectada, en el Grupo A1, y ello por los motivos siguientes:

“El principal motivo de discrepancia con el Decreto radica en que éste encuadra en el Subgrupo A2 a los Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales cuando, a juicio de los recurrentes, sus funciones y nivel de responsabilidad son las propias del Subgrupo A1. Se invoca que prueba de ello es que en las Fundaciones hospitalarias en que desempeñaban sus funciones (ahora integradas en el IB-SALUT) tenían reconocido este nivel superior, como también se reconoce a idénticos técnicos superiores funcionarios de la Administración General de la

Comunidad Autónoma e igualmente reconocen otras Comunidades Autónomas a sus técnicos superiores de prevención de riesgos en sus correspondientes servicios sanitarios.

Ya hemos dicho que el encuadramiento en el Subgrupo A1 o en A2 lo es " en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso" (art. 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público )

Pues bien, atendiendo al " nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar " resulta que las de los técnicos de prevención de riesgos laborales creados por el Decreto impugnado, son las de mayor responsabilidad posible, sin que exista técnico del servicio de prevención por encima de ellos, ya que el Decreto les atribuye las funciones las funciones de nivel superior que se recogen en el art. 37 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero , que regula capacidades y aptitudes necesarias para la evaluación de los riesgos y el desarrollo de la actividad preventiva.

Lo indica el propio art. 25 del Decreto:

"Artículo 25

Funciones

Corresponden a la categoría técnico/técnica de prevención de riesgos laborales las funciones de nivel superior que se recogen en el art. 37 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Estas funciones deben desempeñarse bajo la dirección de la institución sanitaria."

En cuanto a las " características de las pruebas de acceso", éstas no aparecen directamente especificadas en el Decreto impugnado, pero la parte recurrente destaca que los aspirantes deberán tener título universitario de grado y acreditar especialidad.

Frente a tal argumento la Administración demandada opone que el encuadramiento en el subgrupo A1 o A2 no va en función a la titulación requerida para dicho acceso, sino en relación a las "pruebas de acceso". Pero esto es una verdad a medias, ya que el nivel de exigencia de las pruebas de acceso está necesariamente relacionado con el nivel de la titulación exigida, que no se podrá desconocer. Recordemos que precisamente el artículo 5 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre , del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece como uno de los criterios de clasificación del personal estatutario, "...e l nivel del título exigido para el ingreso..." , por lo que el título exigido para el ingreso está vinculado al nivel de las pruebas de acceso.

Prueba de ello es que en el propio art. 26,2º del Decreto impugnado se indica " Para acceder a la categoría técnico/técnica de prevención de riesgos laborales es indispensable tener el título universitario oficial de grado y el título que habilite para desempeñar funciones de nivel superior en materia de prevención de riesgos laborales, con las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada ". Es decir, el propio decreto relaciona la titulación exigida con los requisitos de acceso ( para acceder a ) .

Ya situados en el plano de valoración de los requisitos de accesos impuestos por el propio Decreto, se advierte que éste impone exigencia de máximo nivel, como lo es el título universitario de grado que habilite desempeño de funciones de nivel superior, lo que comporta " contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI, cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a seiscientas horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto

formativo, respetando la establecida en el anexo citado " ( art. 37 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero ).

Pero hay más. Del art. 26,2º del Decreto impugnado se desprende que para el acceso no sólo se exige el título universitario de grado, sino además titulación " con las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada ". No se inserta un "o" entre las especialidades indicadas, sino que de la dicción literal se desprende que se requerirá contar con todas las especialidades indicadas.

Pues bien, si de conformidad con el Anexo IV del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, resulta que para el desempeño de las funciones de nivel superior de técnico de prevención, se requiere una formación teórica común y " una especialización optativa a elegir entre las siguientes opciones: a) Seguridad en el trabajo; B) Higiene Industrial y C) Ergonomía y psicología aplicada ", con el Decreto impugnado el nivel de exigencia de multiplica al exigirse contar con todas y cada una de las especialidades.

Es decir, si el encuadramiento en el Grupo A1 o A2 depende, de las características de las pruebas de acceso, y para este acceso en las pruebas se va a exigir como requisito la máxima titulación, mayor incluso a la que es suficiente para desempeño de funciones de nivel superior, sin duda por ello queda justificado el encuadramiento en el subgrupo A1 y no el A2"

Por tanto, el artículo 8 de la norma proyectada se ajusta ahora al ordenamiento jurídico, en contra de lo que sostienen quienes han alegado que vulnera el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Examinado el resto del Proyecto de decreto, no se observa contradicción alguna con la legislación estatal básica en materia de función pública y de personal estatutario; no obstante lo anterior, sí deben hacerse las siguientes observaciones:

— Con carácter no esencial entendemos que si la creación de una categoría —como ocurre con la que hemos examinado de técnico superior de prevención de riesgos laborales— obedece precisamente a los pronunciamientos de una Sentencia firme, que anula la configuración que hasta la aprobación de la norma proyectada tenía dicha categoría, debería hacerse constar en el Preámbulo del proyecto.

— Por último, la Disposición Derogatoria está redactada en términos tan generales que de ella no se desprende, sin más, qué disposiciones quedan afectadas por la misma, lo que no se compadece con el principio de seguridad jurídica. Sin duda el órgano promotor de la norma conoce cuáles son, y así debiera hacerlo constar. No debe olvidarse que los Decretos por los que se crean o modifican categorías de personal estatutario se suceden en el tiempo y son normas muy específicas. A título de ejemplo, conviven regulando la materia de la que tratamos, los Decretos 41/2011, de 13 de mayo y 64/2016, de 28 de octubre. En el Dictamen núm. 125/2016 emitido por este órgano de consulta a propósito del último de los Decretos mencionados ya incluíamos dicha observación esencial, que reiteramos en esta ocasión.

### III. CONCLUSIONES

1º. Este dictamen tiene carácter preceptivo en aplicación de lo que dispone el artículo 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, y la Presidenta está facultada para solicitarlo.

2º. En el procedimiento de elaboración se han cumplido, con carácter general, los trámites y requisitos, pero las observaciones contenidas en la consideración jurídica segunda son esenciales para poder utilizar la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo».

3º. La observación contenida en la consideración jurídica quinta relativa a la disposición derogatoria es esencial para poder utilizar la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo». El resto de observaciones no tienen carácter sustancial, pero si son atendidas podrán mejorar el contenido de la norma proyectada.

Palma, 14 de mayo de 2019

El presidente

La consejera secretaria

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell