

Dictamen núm. 27/2022 relatiu al projecte d'ordre de la consellera de Salut i Consum per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs a l'annex del Decret 46/2012, d'1 de juny

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 2 de desembre de 2022 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Salut i Consum, relativa al projecte d'ordre de la consellera de Salut i Consum per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs a l'annex del Decret 46/2012, d'1 de juny.

Segon. El dia 9 de desembre de 2022 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Memòria relativa a la Consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte d'ordre per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs en l'annex I del Decret 46/2012, d'1 de juny.

2. Resolució de la consellera de Salut i Consum per la qual s'ordena la realització d'una Consulta prèvia a l'elaboració d'un projecte d'ordre per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs en l'annex I del Decret 46/2012, d'1 de juny.
3. Aportació presentada pel Col·legi Oficial de dietistes i nutricionistes de les Illes Balears durant el tràmit de consulta pública prèvia.
4. Certificat emès per la cap del Negociat de la Direcció General de Participació i Voluntariat, relatiu a la participació i compliment del tràmit de consulta pública prèvia.
5. Diligència sobre les aportacions presentades durant el tràmit de consulta pública prèvia.
6. Proposta de la Comissió Autonòmica d'Acreditació dels Centres Sanitaris de les Illes Balears, de modificació del Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals.
7. Resolució de la consellera de Salut i Consum per la qual s'inicia el procediment d'elaboració del projecte d'ordre per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs en l'annex I del Decret 46/2012, d'1 de juny, i es designa a la directora general de Recerca en Salut, Formació i Acreditació com a òrgan responsable per a la seva elaboració i tramitació.
8. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (primera versió).
9. Esborrany del projecte d'ordre per la qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs en l'annex I del Decret 46/2012, d'1 de juny (versions catalana i castellana).
10. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals.

11. Audiència al Consell de Salut de les Illes Balears.
12. Publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears de la Resolució de la directora general de Recerca en Salut, Formació i Acreditació per la qual se sotmet a informació pública el Projecte d'ordre pel qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals, inclòs en l'annex del Decret 46/2012, d'1 de juny (BOIB núm. 139, de 27 d'octubre).
13. Certificat emès per la cap del Servei de Participació i Voluntariat de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu a la publicació a la pàgina web de participació ciutadana, de l'enllaç al tràmit d'audiència i informació pública.
14. Certificat emès per la secretària del Consell de Salut de les Illes Balears, mitjançant el qual es certifica que en la sessió de dia 9 de novembre de 2022, l'esmentat òrgan col·legiat ha informat favorablement sobre el projecte d'ordre en qüestió.
15. Diligència sobre les observacions presentades de manera telemàtica durant el tràmit d'audiència i d'informació pública.
16. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió).
17. Sol·licitud d'informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona.
18. Ofici de la consellera de Salut i Consum mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball de l'Àrea Social elabora una proposta de dictamen que és elevat al Ple. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 20 de desembre de 2022.

II. Contingut del projecte d'ordre

I.- El projecte d'ordre tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per un article únic, i una part final formada per una disposició addicional, una disposició final i un annex.

El preàmbul de la norma ens recorda com el Decret 46/2012, d'1 de juny, pel qual es regula el marc de qualitat de centres, serveis i establiments sanitaris, es crea la Comissió Autonòmica d'Acreditació de Centres Sanitaris de les Illes Balears, i s'aprova el Programa d'Acreditació dels Hospitals Generals, va ser fruit d'un treball de consens entre els diferents agents involucrats en l'assistència sanitària de la nostra comunitat autònoma.

A continuació, indica que l'evolució dels models de qualitat i seguretat existents en el moment en què es va elaborar, l'aparició de bones pràctiques en matèria de qualitat i seguretat i la necessitat de simplificació de determinats estàndards requereixen que es dugui a terme un actualització dels estàndards que es varen aprovar l'any 2012, a fi que el marc de qualitat continuï ajudant als centres hospitalaris en la millora dels serveis que es presten a la ciutadania.

Respecte a la competència de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre la matèria objecte de regulació, l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, preveu en l'article 30.48, la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en matèria d'organització, el funcionament i el control dels centres sanitaris públics i dels serveis de salut.

D'altra banda, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten

la forma d'ordre si són aprovades pels consellers. En aquest cas, la competència correspon a la consellera de Salut i Consum.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i l'article 49 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquest s'estructura en un article, en virtut del qual es modifica el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals recollit a l'annex del Decret 46/2012, d'1 de juny, pel qual es regula el marc de qualitat de centres, serveis i establiments sanitaris, es crea la Comissió Autonòmica d'Acreditació de Centres Sanitaris de les Illes Balears, i s'aprova el Programa d'Acreditació dels Hospitals Generals.

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per una disposició addicional, una disposició final i un annex.

Per començar, la disposició addicional única estableix que la numeració i l'ordre dels estàndards del Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals queda definit en l'annex d'aquesta ordre.

Tot seguit, la disposició final única determina la seva entrada en vigor, que serà l'endemà de la seva publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

Ja per acabar, l'annex estableix el Programa d'Acreditació d'Hospitals Generals.

III. Observacions generals

Primera. La Constitució espanyola, en l'article 43, reconeix a tots els ciutadans el dret a la protecció de la salut i responsabilitza els poders públics de l'organització i la tutela de la salut pública.

En un primer moment, la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, va establir un mandat dirigit a les diferents administracions públiques competents en la matèria, segons el qual, a través dels seus serveis sanitaris i agents competent en cada cas, havien de desenvolupar el control i la millora de la qualitat de l'assistència sanitària en tots els nivells. D'altra banda, la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de Salut de les Illes Balears, al llarg del seu articulat fa diverses referències a la facultat de les administracions competents d'avaluar i controlar la qualitat dels centres i els serveis sanitaris assistencials, com ara, l'article 26 de la Llei estableix que el sistema sanitari públic de les Illes Balears té com a fins primordials, entre d'altres, la prestació d'una atenció integral de la salut per procurar alts nivells de qualitat degudament controlats i avaluats, així com l'establiment de programes de millora contínua de la qualitat en la prestació dels serveis sanitaris, a la qual cosa, l'article 34 afegeix que l'Administració sanitària ha de vetlar pel compliment d'aquests programes per part dels serveis i dels centres assistencials.

En exercici d'aquesta previsió, es va promulgar el Decret 46/2012, d'1 de juny, pel qual es regula el marc de qualitat dels centres, serveis i establiments sanitaris, es crea la Comissió Autonòmica d'Accreditació de Centres Sanitaris de les Illes Balears i s'aprova el Programa d'Accreditació dels Hospitals Generals, la finalitat del qual és regular el procediment formal d'acreditació sanitària dels centres sanitaris, amb l'objecte de certificar i garantir als ciutadans uns nivells adequats de qualitat i seguretat en les prestacions que s'hi realitzin.

Segona. D'acord amb el Reial decret 1277/2003, de 10 d'octubre, pel qual s'estableixen les bases generals sobre autorització de centres, serveis i establiments sanitaris, és competència de la Conselleria de Salut i Consum concedir les autoritzacions sanitàries, tant de funcionament com de modificació, referents als centres, serveis i establiments sanitaris a les Illes Balears.

En aquest sentit, segons el Reial decret 1277/2003, de 10 d'octubre, es considera centre sanitari el conjunt organitzat de mitjans tècnics i instal·lacions en què professionals capacitats, per la seva titulació oficial o habilitació professional, duen a terme bàsicament activitats sanitàries per tal de millorar la salut de les persones. Els centres sanitaris poden estar integrats per un o diversos serveis sanitaris, que constitueixen la seva oferta assistencial.

Altrament, d'acord amb les dades que figuren a la memòria anual que elabora aquest Consell sobre l'economia, el treball i les societats de les Illes Balears, relatives a l'any 2021, segons les dades del Registre de centres, serveis i establiments sanitaris de les Illes Balears, en l'actualitat hi ha 3.431 recursos sanitaris autoritzats.

Tercera. Finalment, és menester aturar-nos en aquest apartat respecte al caràcter preceptiu o facultatiu del dictamen sol·licitat.

La conselleria de Salut i Consum sol·licita el dictamen amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, que preveu la funció d'aquest Consell d'emetre dictamen amb caràcter preceptiu i no vinculant en relació amb els avantprojectes de llei, tret de l'avantprojecte de llei de pressuposts generals, com també projectes de decret legislatiu, de decret del Govern de les Illes Balears i de reglament dels consells insulars, independentment de la denominació que adoptin, sempre que els avantprojectes i projectes esmentats regulin de forma directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, i l'article 2.4 de la mateixa llei, als efectes de determinar les matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació que integren l'àmbit material de les funcions del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears. En el mateix sentit es pronuncia la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu signada per la directora general de Recerca en Salut, Formació i Acreditació.

No obstant l'anterior, entenem que en aquest cas no seria preceptiva l'actuació d'aquest Consell, tot i que efectivament, la sanitat figura com a una matèria socioeconòmica als efectes de l'article 2.4 de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, cal afegir que d'acord amb l'article 2.1.b) de la mateixa Llei, tenen caràcter facultatiu i no vinculant les sol·licituds de dictamen relatives, entre d'altres, als projectes d'ordre de les conselleres i consellers del Govern de les Illes Balears que regulin matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, per la qual cosa, arribats a aquest punt, i pel que fa a aquesta consideració jurídica, la conclusió que s'obté és la consideració de la sol·licitud de dictamen amb caràcter facultatiu.

Quarta. La consellera de Salut i Consum es troba legitimada per a sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter facultatiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.b) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen, amb una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats.

En aquest cas consta, tal i com es dedueix dels antecedents, que s'han dut a terme els tràmits preceptius imprescindibles fins al moment procedimental en el qual pertoca la sol·licitud de dictamen a aquest Consell, això és, la realització de la consulta pública prèvia, en els termes que preveu l'article 55 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, la qual ha permès la participació del Col·legi Oficial de Dietistes i Nutricionistes de les Illes Balears; la resolució d'inici del procediment; l'audiència a entitats rellevants; la informació pública mitjançant un edicte en el BOIB i en la publicació

web; i la sol·licitud dels informes o dictàmens que resultin preceptius de conformitat amb la normativa sectorial aplicable.

Així, d'acord amb la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que figura a l'expedient administratiu, s'ha donat compliment al tràmit que preveu l'article 5.1 del Decret 46/2012, d'1 de juny, mitjançant la proposta de la Comissió Autònoma d'Accreditació Sanitària, en la sessió de dia 24 de maig de 2021.

A continuació, ha emès informe favorable el Consell de Salut de les Illes Balears, d'acord amb el Decret 44/2004, de 14 de maig, pel qual es regula el règim i el funcionament d'aquest Consell, òrgan en el qual es troben representades les organitzacions sindicals i empresarials que tenen la condició de més representatives a les Illes Balears, els col·legis oficials relacionats amb les ciències de la salut així com les associacions i les federacions de pacients i malalts.

Finalment, consta també la sol·licitud del preceptiu informe d'avaluació de l'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona, en compliment del que disposa l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, de les Illes Balears.

Segona. En relació amb el preàmbul, hem de recordar que aquesta part expositiva ha de facilitar, amb l'adequada concisió, la comprensió de l'objectiu de la norma, fent esment als seus antecedents i al títol competencial en virtut del qual es dicta, ajudant a advertir les innovacions que introdueix, amb l'aclariment del seu contingut, si això cal, per a la comprensió del text. Així, com ha indicat el Consell d'Estat (Dictamen 4078/1996, de 5 de desembre), el preàmbul "pot complir una important funció en la motivació de l'exercici d'una potestat discrecional com és la reglamentària, i pot contribuir a més al control judicial dels reglaments que resulta de l'article 106.1 de la Constitució, especialment, des de la perspectiva del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics consagrat al article 9.3 de la Constitució".

És per això que entenem que, en general, el preàmbul compleix amb totes aquestes delimitacions, atès que fixa el seu objecte; delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

Tercera. Pel que fa al Programa d'acreditació d'hospitals, que es recull a l'annex del text, i que fa una distinció entre estàndards i indicadors obligatoris i recomanables, consideram que per la seva transcendència i repercussió en la qualitat dels serveis de salut, han de tenir el caràcter d'obligatori els següents:

- 2.2 Disposar d'un pla de recursos humans on s'analitzin les necessitats actuals i futures de recursos humans, tenint en compte les necessitats i expectatives dels grups d'interès.
- 2.17 Avaluar l'impacte dels programes de formació i desenvolupament de les persones.
- 4.17 Aplicar els estàndards i les recomanacions del Sistema Nacional de Salut.
- 4.40 Disposar d'un pla de desenvolupament de l'R+D+I.
- 5.1.2 Es quantifica i s'avalua la participació i satisfacció dels treballadors.
- 5.1.6 Es quantifica i s'avalua la distribució del personal.
- 5.1.8 Es quantifica i s'avalua l'oferta i la participació dels professionals en la formació.
- 5.3.1 Es quantifica i s'avalua l'impacte ambiental.
- 5.4-11 Quantificar i avaluar la gestió del centre.

En aquest ordre de coses, crida l'atenció també el fet que hagin desaparegut els criteris ambientals que fins ara es trobaven vigents a l'annex del Decret 46/2012, concretament, els que fan referència a quantificar i avaluar el soroll emès pel centre (5.3.1), quantificar

i avaluar les emissions atmosfèriques provocades per l'activitat del centre (5.3.2), quantificar i avaluar els residus generats pel centre (5.3.3) i quantificar i avaluar el consum de recursos naturals (5.3.4), el quals, atès el seu impacte mediambiental, haurien de gaudir del caràcter d'obligatoris.

D'altra banda, la categoria V del citat annex disposa d'un apartat que es titula *resultats dels clients*, quan realment, hauria de fer referència a les persones usuàries.

Quarta. Finalment, aquest Consell recomana que es revisi el text la norma perquè no s'utilitzi un llenguatge discriminatori per raó de gènere, i que es procuri un llenguatge inclusiu on es nomeni amb masculí i femení.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte d'ordre de la consellera de Salut i Consum per la qual es modifica el Programa d'Accreditació d'Hospitals Generals, inclòs a l'annex del Decret 46/2012, d'1 de juny, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 20 de desembre de 2022

El secretari general

Josep Valero González

Vist i plau

El president

Rafel Ballester Salvà