



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 2 9 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 21 de abril de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crean y suprimen determinadas categorías y especialidades de personal estatutario en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud y se modifica la denominación de la categoría de personal ATS/DUE (EXP. 87/2016 PD)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

Antecedentes y preceptividad de la consulta.

1. Se solicita preceptivamente por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias al amparo del art. 11.1.B.b), en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, dictamen sobre el «Proyecto de Decreto por el que se crean y suprimen determinadas categorías y especialidades de personal estatutario en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud y se modifica la denominación de la categoría de personal ATS/DUE», tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 14 de marzo de 2016, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de dictamen.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto (PD) se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la

---

\* Ponente: Sr. Bosch Benítez.

elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, actualmente sin efecto en virtud del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria, de 17 de febrero de 2015 [normas vigesimoquinta.1.a) y vigesimosexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura], emitido por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, que incluye breve memoria económica e informe de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- Memoria económica completa, de fecha 17 de febrero de 2015 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), en la que se justifica que la disposición que se propone no tiene repercusión en el gasto público.

- Informe sobre impacto empresarial, de 7 de agosto de 2015, emitido por el Secretario General del Servicio Canario de la Salud (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, de 18 de marzo de 2015 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, en relación con los arts. 9 y 12 del Decreto 32/1997, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la actividad económico-financiera del Servicio Canario de la Salud].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 9 de abril de 2015 (art. 26.4 del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda).

- Realización del trámite de audiencia a los distintos Colegios Profesionales afectados, así como a los distintos departamentos de las Administraciones afectadas,

constando las observaciones y alegaciones presentadas, e informe de contestación a las mismas, de 11 de junio de 2015, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud.

- Informe, de carácter favorable y tras consulta previa formulada por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, emitido por el Director General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de 2 de junio de 2015 (art. 7 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud y del procedimiento de su actualización).

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 16 de septiembre de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], así como informe de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, de 3 de noviembre de 2015, en relación con las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos.

- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 23 de noviembre de 2015.

- Certificación de 26 de noviembre de 2015, relativa a la celebración, el 24 de noviembre de 2015, de la sesión de la Comisión de la Función Pública Canaria en la que se debatió el contenido del Proyecto de Decreto, sobre el que las organizaciones sindicales presentes emitieron informe desfavorable.

- Certificación, de 13 de febrero de 2015, relativa a las sesiones de la Mesa Sectorial de Sanidad, celebradas los días 11 y 15 de noviembre de 2014.

- Informe de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, de 5 de noviembre de 2015 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias].

- Informe de legalidad, de 8 de marzo de 2016, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad [norma cuarta del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del citado Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 9 de marzo de 2016 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

Tal y como se indicó líneas arriba, en la elaboración del Proyecto de Decreto no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que obstaculicen la emisión de un dictamen de fondo. Sin embargo, y como recuerda el propio informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 16 de septiembre de 2015, se observa, una vez más, que con posterioridad al citado informe se han emitido otros, lo que resulta improcedente toda vez que dicho informe debe ser el último del expediente y ha de recabarse una vez completado el mismo, como viene señalando de forma reiterada este Consejo (véase, por todos, el reciente Dictamen 98/2016, de 30 de marzo).

3. En el presente caso, el Proyecto de Decreto se dirige a aprobar un Reglamento de acuerdo con la habilitación contenida en el art. 20 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, que faculta al titular del Departamento competente en materia de sanidad para, mediante Decreto del Gobierno, establecer, modificar y suprimir «categorías de personal estatutario de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, en las condiciones y con los requisitos establecidos en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de la salud». Por lo tanto, este carácter de proyecto normativo reglamentario de ejecución de ley autonómica, que constituye desarrollo a su vez de la legislación básica en este específico ámbito material, determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente para solicitarlo, según los citados arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la citada Ley 5/2002.

## II

### **Objeto y estructura del Proyecto de Decreto. Marco competencial**

1. El art. 1 PD dispone que éste tiene por objeto la creación y supresión de diversas categorías y especialidades de personal estatutario en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, así como la regulación de su clasificación, funciones, jornada, retribuciones y sistema de acceso y provisión.

Asimismo, como preceptúa aquel artículo, el Proyecto de Decreto también modifica la denominación de la categoría estatutaria de Ayudante Técnico Sanitario/Diplomado Universitario en enfermería (A.T.S./D.U.E.) por la nomenclatura actual de Enfermera/o.

Los arts. 14.1 y 15.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (EM), habilitan a los servicios de salud para establecer las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito, así como para modificar o suprimir categorías de personal estatutario en su respectivo ámbito (previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas en la mesa sectorial correspondiente). Partiendo de este marco legal, de carácter básico, y de acuerdo con lo expuesto en su introducción, mediante el Proyecto de Decreto se aborda la ineludible adaptación «a las necesidades y nomenclaturas actuales de determinadas categorías de personal estatutario existentes en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, debido al establecimiento de nuevos servicios, la evolución de determinadas prestaciones y la aparición de nuevas titulaciones y especializaciones» (véase la introducción del Proyecto de Decreto, párrafo 4º).

De esta forma, «teniendo en cuenta la regulación vigente en materia de ordenación de las profesiones sanitarias y la relativa a la determinación y clasificación de las especialidades en el ámbito de la enfermería, resulta adecuado modificar la denominación de la categoría estatutaria Ayudante Técnico Sanitario/Diplomado Universitario en Enfermería (A.T.S./D.U.E.), sustituyéndola por la actual de Enfermero/a, a la vez que potencia la incorporación a los centros e instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud de personal diplomado sanitario cualificado llamado a desarrollar las funciones propias de las especialidades de enfermería familiar y comunitaria, de salud mental, del trabajo, geriátrica y pediátrica previstas en el Anexo 1, apartado 4, del Real Decreto 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 sanitaria especializada, creando las correspondientes categorías de personal estatutario» (introducción, párrafo 5º).

Por otra parte, y siempre dentro del nivel de la atención especializada, el Proyecto de Decreto acomete la creación de dos nuevas especialidades con las siguientes denominaciones: a) Dietética y Nutrición; y b) Documentación Sanitaria. Por lo que se refiere a la primera especialidad, la misma se inserta dentro de la ya existente categoría de personal estatutario sanitario Técnico Especialista, con el título de formación profesional de Técnico Superior en Dietética. De este modo, se da respuesta en el plano normativo a una realidad ya existente en dicho nivel, es decir, la actuación de unidades encargadas del «necesario control de dietas y de los

alimentos que se suministran a los pacientes, con el fin de optimizar las dietas requeridas en los distintos supuestos patológicos» (introducción, párrafo 6º). En segundo lugar, la creación de la especialidad en Documentación Sanitaria, atribuida al personal estatutario sanitario de formación profesional que haya obtenido el título Técnico Especialista en Documentación Sanitaria, se justifica igualmente en la necesidad de otorgar cobertura jurídica a las diversas unidades que en la asistencia especializada vienen realizando tareas de organización y tratamiento de las información y documentación clínica y su codificación.

Asimismo, el Proyecto de Decreto tiene por finalidad la creación, también dentro de la atención especializada, de las categorías profesionales de Técnico Especialista en Sistemas y Tecnologías de la Información y la de Técnico de Auxiliar de Farmacia. Al igual que en los casos precedentes, el Proyecto de Decreto justifica la creación de la primera de las categorías citadas en la necesidad de proceder al reconocimiento normativo de unos cometidos específicos relativos a la configuración, administración y mantenimiento de los sistemas informáticos, que hasta la fecha han venido llevando a cabo personal estatutario perteneciente a las categorías generales de la función administrativa. Estas funciones se encomiendan al personal estatutario de gestión y servicios de formación profesional (técnicos superiores o personal con título equivalente). En el segundo caso, la adecuada gestión de los servicios de farmacia exige la incorporación de personal auxiliar con formación específica para la realización de las tareas en dichos servicios. El Técnico Auxiliar de Farmacia se clasifica como personal estatutario sanitario de formación profesional.

Por último, el Proyecto de Decreto incluye la supresión de determinadas categorías de personal estatutario sanitario de la extinta modalidad de prestaciones de servicios de cupo y zona, así como la eliminación de determinadas categorías de personal estatutario de gestión y servicios «existentes en el tradicional catálogo del extinto INSALUD» (véase la introducción).

2. Por lo que respecta a su estructura, el Proyecto de Decreto se compone de una introducción, a modo de preámbulo, y de una parte dispositiva de quince artículos con el siguiente contenido: el art. 1 delimita el objeto y ámbito de aplicación, en los términos expuestos; el art. 2 modifica la tradicional denominación de la categoría estatutaria Ayudante Técnico Sanitario/ Diplomado Universitario en Enfermería (A.T.S./D.U.E.); en los arts. 3 a 11 se crean las categorías de «Enfermero/a Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria» (art. 3), «Enfermero/a Especialista en Enfermería de Salud Mental» (art. 4), «Enfermero/a

Especialista en Enfermería del Trabajo» (art. 5), «Enfermero/a Especialista en Enfermería Geriátrica» (art. 6), «Enfermero/a Especialista en Enfermería Pediátrica» (art. 7), «Personal Técnico/a Especialista en Dietética y Nutrición» (art. 8), «Personal Técnico/a Especialista en Documentación Sanitaria» (art. 9); y las categorías de «Técnica/o Especialista en Sistemas y Tecnologías de la Información» (art. 10), y «Técnica/o Auxiliar de Farmacia» (art. 11). El art. 12 se dedica a la regulación de la jornada ordinaria anual de las categorías y especialidades que incorpora el presente Proyecto de Decreto; el art. 13 tiene por objeto la determinación de las nuevas plantillas orgánicas correspondientes a las categorías y especialidades a las que hace referencia el Proyecto de Decreto; el art. 14 ordena el sistema de acceso a las categorías y especialidades de nueva creación y de provisión a las plazas y puestos de trabajo de las mismas, de acuerdo con los procedimientos establecidos la normativa estatal y autonómica vigente en la materia; y el art. 15 suprime determinadas categorías de personal estatutario, tal y como se ha señalado al exponer el objeto de la norma proyectada.

Consta asimismo el Proyecto de Decreto de cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La disposición transitoria primera procede a la adecuación de las plantillas orgánicas; la disposición transitoria segunda hace referencia a la «Creación de plazas de la categoría de Enfermero/a Especialista en Enfermería Familiar y Comunitaria»; la tercera alude a los «Nombramientos temporales» que deberán tener lugar hasta la entrada en vigor de las listas de empleo derivadas de los procesos selectivos para el acceso a la condición de personal estatutario fijo del Servicio Canario de la Salud respecto a cada una de las categorías/especialidades que incorpora el Proyecto de Decreto, de acuerdo con la normativa autonómica vigente (Decreto 74/2010, de 1 de julio, y disposición adicional cuarta de la Orden de la Consejería de Sanidad, de 3 de junio de 2011); y la cuarta, que lleva por rúbrica «Denominación de titulaciones académicas», determina que hasta que no se produzca la implantación definitiva de los títulos de grado en el Sistema Nacional de Salud, de acuerdo con la normativa de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y por el Estado se incorpore al ordenamiento jurídico sanitario tal denominación en las titulaciones, «todas las referencias que en el Proyecto de Decreto se hacen a los diplomados sanitarios se entenderán realizadas a los graduados universitarios».

Por lo que respecta a las disposiciones finales, la primera («Desarrollo normativo») contiene una habilitación en favor del titular de la Consejería competente en materia de sanidad para el desarrollo y ejecución de la norma; y la segunda fija la entrada en vigor de la norma reglamentaria el día siguiente al de su publicación en el BOC.

3. En lo que se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia objeto del Proyecto de Decreto, procede traer a colación lo señalado por este Consejo en el Dictamen 504/2007, de 14 de diciembre:

«(...) ha de partirse, como ha señalado este Consejo en sus Dictámenes 208/2003 y 259/2006, de que “el artículo 1.2, de carácter básico, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, contempla normas específicas de desarrollo de la misma para adaptarla a las peculiaridades del personal sanitario al servicio de las Administraciones públicas; y su D.T. IVª prevé que el personal estatutario de la Seguridad Social se rija por la legislación que se dicte de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2.

Según el artículo 1.2 LMRFP en relación con la D.T. IVª de la misma, la legislación básica de función pública se adaptará al personal sanitario, incluido el de régimen estatutario; esto significa que la legislación de función pública se aplica a este último. Por consiguiente, conforme al artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa para desarrollar el régimen básico específico del personal estatutario de sus servicios sanitarios. Esta conclusión se halla confirmada por el artículo 2.2 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, LFPC.

La legislación básica posterior a la LMRFP, en la misma línea que ésta, contempla un Estatuto Marco del personal estatutario sanitario cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas (artículo 84, de carácter básico, de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, LGS; y artículo 41.2, de carácter básico, de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, LCCSNS).

Este Estatuto Marco se ha aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, que, junto con las disposiciones de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, configuran la normativa básica de aplicación a la específica materia de la carrera profesional del personal sanitario de los Servicios de Salud».

Véase, en la misma línea, el DCC 423/2008, de 11 de noviembre.

En el Dictamen 317/2014, de 18 de septiembre, este Organismo señaló que «la relación estatutaria del personal de los servicios de salud es una relación funcional de carácter especial [art. 1 del citado Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, en relación con los arts. 2.3 y 4 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; en la actualidad, arts. 2, 3 y 4 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto



del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre]. Como se señaló con anterioridad, el art. 14.1 EM prevé que “los servicios de salud establecerán las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito”, y el art. 15.1 EM dispone que “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».

En conclusión, esta legislación básica se proyecta igualmente sobre la materia que atañe a la creación, modificación y supresión de categorías de personal estatutario, de manera que, al amparo de la competencia autonómica asumida por la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 32.6 del Estatuto), el Proyecto de Decreto se dicta, en primer término, en ejecución de lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales; y en segundo lugar, como ya se indicó con anterioridad, esta expresa previsión legal autonómica es, a su vez, desarrollo de la normativa básica en esta materia, particularmente de la mencionada Ley 55/2003, de 16 de diciembre, en cuya disposición final primera, apartado primero, se establece que «las disposiciones de esta Ley se dictan al amparo del art. 149.1.18ª CE, por lo que las mismas constituyen bases del régimen estatutario del personal incluido en su ámbito de aplicación».

### III

#### **Observaciones al articulado.**

Aunque el Proyecto de Decreto se ajusta con carácter general a los parámetros normativos de aplicación, cabe realizar las siguientes observaciones:

#### **Disposición transitoria tercera (“Nombramientos temporales”).**

Para una mayor seguridad jurídica, debe hacerse constar que la previsión que se contiene en relación con este tipo de nombramientos se llevará a cabo teniendo en cuenta en todo caso lo dispuesto en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de la salud (art. 9).

#### **Disposición transitoria cuarta (“Denominación de titulaciones académicas”).**

Se trata de una norma que incorpora una regulación de futuro, lo que genera inseguridad jurídica. Además, y por este mismo motivo, puede entenderse que la norma en cuestión limita la competencia estatal en esta materia. Por ello, se considera más adecuado sustituir la referencia a los “graduados universitarios” por la

más genérica "a la titulación que corresponda". Esta fórmula se compadece mejor con lo establecido en la legislación básica [art. 7.2.a) de la Ley 55/2003].

#### **Disposición final primera ("Desarrollo normativo").**

Estando condicionada la aplicación del Proyecto de Decreto al cumplimiento de determinadas previsiones que en el mismo se contienen, no se aprecia la necesidad de que la norma proyectada entre en vigor "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias". Parece más razonable, por tanto, hacer uso de la *vacatio legis* prevista en el art. 2.1 del Código Civil.

## **C O N C L U S I Ó N**

El Proyecto de Decreto por el que se crean y suprimen determinadas categorías y especialidades de personal estatutario en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud y se modifica la denominación de la categoría de personal ATS/DUE se considera ajustado a los parámetros de constitucionalidad y legalidad aplicables, sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el Fundamento III.