



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 1 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de junio de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el ***Proyecto de Decreto por el que se aprueba la categoría de personal estatutario médico de cuidados paliativos en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud (EXP. 297/2021 PD)****.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito de fecha 10 de mayo de 2021, se solicita 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 de Canarias (LCCC), dictamen sobre el «*Proyecto de Decreto por el que se crea la categoría de personal estatutario de médico de cuidados paliativos en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud*», tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 22 de abril de 2021, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

2. En el presente caso, el PD se dirige a aprobar un reglamento, de acuerdo con la habilitación singularmente contenida en el art. 20 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, que faculta al Gobierno de Canarias, a propuesta del titular del Departamento competente en materia de sanidad para,

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

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 LCCC.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto del presente 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 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.

En este caso, consta incorporada al expediente la siguiente documentación:

- Informes de iniciativa reglamentaria, de 12 de abril de 2019, y de 4 de junio de 2019 [normas octava a undécima 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], emitidos por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, que incluyen breve memoria económica (art. 44 y disposición final primera de la antes mencionada Ley 1/1983); informe de impacto de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); informe sobre el impacto empresarial (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), así como informe de impacto sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia) y de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley

40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio).

- Memoria económica separada, de fecha 12 de abril de 2019 (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 de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, de 9 de octubre de 2019 [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 23 de octubre de 2019 (art. 24 apartados 2.a y 3.d del Decreto 86/2016, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda).

- Realización del trámite de audiencia al Consejo Canario del Colegio de Médicos, como sector afectado, así como a los distintos departamentos de las Administraciones afectadas, constanding las observaciones y alegaciones presentadas, e informe de contestación a las mismas, de 25 de septiembre de 2019, de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud.

- Documentación relativa al sometimiento del Proyecto a trámite de consulta pública del 14 al 29 de mayo de 2019, mediante la publicación del PD en la página Web del Gobierno (en concordancia con el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana), sin que conste la realización de sugerencias ni aportaciones en relación con la iniciativa reglamentaria.

- 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, Consumo y Bienestar Social, de 18 de noviembre de 2019 (art. 7 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, 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 20 de diciembre de 2019 [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 13 febrero de 2020 y posterior de 21 de abril de 2021, sobre impacto por razón de género, toda vez que entre las observaciones del Servicio Jurídico se formula observación al respecto.

- Informe de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, de 12 de abril de 2021, de evaluación del impacto por razón de género (Directriz Sexta del Anexo al Acuerdo por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto por razón de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, publicada por Resolución de 27 de junio de 2017).

- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 13 de noviembre de 2020. Importa resaltar lo que en él se deja consignado: el texto del PD *«se ajusta a las observaciones manifestadas en su día por el Consejo Consultivo en su Dictamen 129/2016, cuando se le sometió a dictamen 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»*.

- Certificación de 25 de marzo de 2021, relativa a la celebración, el 24 de marzo de 2021, 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 favorable.

- Certificaciones, de 20 de febrero de 2019, relativa a la sesión de la Mesa Sectorial de Sanidad, celebrada el 19 de diciembre de 2018, y posterior de 18 de noviembre de 2020, respecto de la celebrada el 16 de noviembre de 2020, tras la modificación del art. 7.2 del PD (art. 80.2 de la Ley 55/2003, de 16 de marzo, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud).

- Informes de legalidad de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, de 30 de noviembre de 2020 (que se refiere a su vez a uno anterior de 18 de febrero de 2020) y de 26 de marzo de 2021 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias; norma cuarta del Decreto 15/2016, del Presidente, de 11 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]. Y es que, tal y como se explica en el último informe de legalidad, tras la emisión del informe de 18 de febrero de 2020, se realizaron diversas consideraciones por la Dirección General de Función Pública el 11 de julio de 2020, en relación con la redacción del art. 7.2 del PD, relativo a la titulación exigida para el acceso a la categoría que se crea, siendo sometido el nuevo texto a la aprobación de la Mesa Sectorial de Sanidad el 16 de noviembre de 2020. Así, el 30 de noviembre de 2020 se hubo de emitir nuevo informe de legalidad, quedando pendiente del sometimiento del PD a la Comisión de Función Pública, que, finalmente, se reunió el 24 de marzo de 2021, por lo que consta un último informe de legalidad de 26 de marzo de 2021.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 20 de abril de 2021 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

2. A la vista de la documentación aportada al expediente, en la elaboración del PD, así, pues, no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que obstaculicen la emisión de un dictamen de fondo, como ya se adelantó.

Como viene señalando de forma reiterada este Consejo Consultivo (por todos, el Dictamen 98/2016, de 30 de marzo), el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos debe ser el último del expediente y ha de recabarse una vez completado el mismo. Se advierte que en este caso, con posterioridad, se han emitido otros informes. Sin embargo, esto viene motivado, por un lado, por la necesidad de atender las observaciones de aquel informe y, asimismo, por otro lado, se requiere que el informe de la Comisión de la Función Pública Canaria haya de emitirse en último término.

Por otra parte, no queda específica constancia en el expediente de la documentación acreditativa acerca del cumplimiento del trámite de información pública. Sin embargo, ha de señalarse que el último de los informes emitidos por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud en el curso de este procedimiento, así como, singularmente, el informe de la Directora General de Recursos Humanos de 29 de julio de 2019, constatan la práctica de dicha información pública e incluso la fecha en que se realizó el indicado trámite (del 2 al 22 de julio de 2019).

En fin, asimismo, ha de recordarse la necesidad de proceder también, una vez publicada la normativa proyectada, al cumplimiento de la obligación que resulta exigible conforme a lo dispuesto por el art. 15.2 de la Ley 55/2003, de 16 de marzo,

del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, por cuya virtud: *«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».*

III

Objeto y justificación del PD.

1. El art. 1 PD dispone que éste tiene por objeto *«la creación en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud de la categoría de personal estatutario médico de Cuidados Paliativos, así como la regulación de su clasificación, funciones, jornada, retribuciones y sistema de acceso y provisión».*

Tal regulación responde, tal y como se expresa en la Introducción de la norma proyectada, a la demanda social que se ha venido apreciando en los últimos años por parte de la ciudadanía, que ha incorporado el concepto de cuidados paliativos dentro del concepto del estado de bienestar y, en cualquier caso, como una prestación sanitaria más dirigida a la mejora de la calidad de vida de pacientes y familiares.

Ya se ha acometido esta regulación por Castilla y León, mediante la aprobación de la Ley 4/2019, de 19 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio Canario de la Salud de Castilla y León, para la creación de la categoría de Médicos de Cuidados Paliativos, norma que toma como referente el PD que nos ocupa. Posteriormente, Andalucía ha dictado también la Orden de 3 de septiembre de 2020, que crea la categoría profesional estatutaria de Recursos Avanzados de Cuidados Paliativos en los centros Sanitarios del Servicio Andaluz de Salud.

En esta línea, como señala el informe de iniciativa reglamentaria, emitido por la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de la Salud, en orden a la justificación de la norma, se indica que en un entorno donde la competencia profesional es un valor exigido por la ciudadanía esta demanda creciente ha sido expresamente acogida por la Ley Canaria 1/2015, de 9 de febrero, de derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida (BOC n.º 30, de 13 de febrero de 2015), estableciendo en su disposición adicional tercera que la Administración pública sanitaria, para el mejor cumplimiento de lo establecido en dicha Ley en relación a la prestación de cuidados paliativos, procurará una formación específica de alta calidad a sus profesionales en su ámbito y promoverá las medidas

necesarias para disponer en el Servicio Canario de la Salud del número y dotación adecuados de unidades de cuidados paliativos y equipos de soporte.

Así pues, se considera necesario ofrecer a los hospitales del Servicio Canario de la Salud unos servicios de cuidados paliativos integrales de alta calidad, con estructura propia y diferenciada, dotados con una plantilla de personal médico específico cuya actividad se desarrolle únicamente en ese ámbito que podrá coexistir con otras categorías de personal sanitario o no sanitario.

A tal efecto se considera conveniente la creación en el nivel de la atención especializada de la nueva categoría que pretende introducir el PD, esto es, la categoría de Médico de Cuidados Paliativos, regulando las funciones que deberán desempeñar, los requisitos de acceso a la categoría, así como aquellas cuestiones que resultan necesarias a la hora de establecer una nueva categoría y modalidad estatutaria.

Ello hará posible establecer unos servicios con estructura unificada y la incorporación a los mismos de personal titulado en condiciones de empleo fijo y pleno reconocimiento normativo y profesional, tanto de los nuevos facultativos como de los que actualmente desempeñan las funciones que en la norma proyectada se atribuyen a la categoría de nueva creación, que parten de diferentes situaciones administrativas, de titulación y formación.

En suma, el objeto del Proyecto de Decreto es la creación, en el ámbito de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, de la categoría de personal estatutario Médico de Cuidados Paliativos, así como la regulación de su clasificación, funciones, jornada, retribuciones y sistema de acceso y provisión.

2. Por lo demás, en el Preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 LPACAP, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su fundamento jurídico 7.b) la STC 55/2018, de 24 de mayo, con lo que se cumple con el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, si bien la misma se lleva a cabo de forma sucinta.

IV

Marco normativo y competencial.

1. Tal y como señala la Introducción del PD: *«El derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 43 de la Constitución, requiere de los poderes públicos una constante adaptación de las estructuras sanitarias tendente a lograr una mejora progresiva de la calidad de la asistencia y la incorporación a dichas estructuras, cuando sea procedente, de personal con una formación profesional específica para la realización de determinadas funciones, haciéndose eco de ello la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias, al recoger principios como los de eficacia en la prestación de los servicios, economía, flexibilidad y eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos, y mejora continua de la calidad de la atención y la asistencia prestada desde el punto de vista de la mejor dotación de los servicios sanitarios.*

En dicho contexto, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, dispone en su artículo 14.1 que los servicios de salud establecerán las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito, de acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar; habilitándoles a tal efecto el artículo 15.1 de la misma Ley para establecer, modificar o suprimir categorías de personal estatutario en su respectivo ámbito, previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas en la correspondiente mesa sectorial.

En relación al personal estatutario de las instituciones sanitarias del Servicio Canario de la Salud, dicho establecimiento, modificación o supresión de categorías ha de ser efectuado por Decreto del Gobierno, a propuesta del titular del departamento competente en materia de sanidad, en las condiciones y con los requisitos establecidos en la citada Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, conforme establece el artículo 20 de la Ley Autonómica 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales».

Queda explicitado, del modo expuesto, el marco normativo legal, estatal y autonómico, del que resulta la legitimidad para la emanación de la presente norma reglamentaria.

2. En lo que se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia objeto del PD, procede traer a colación lo señalado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 129/2016, de 21 de abril, emitido respecto del *«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» (actual Decreto 73/2016, de 20 de junio), en la medida en que por lo demás dicho Dictamen vino a incorporar lo que ya había señalado por este mismo Organismo con anterioridad, en su 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 funcionarial 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».

Estas consideraciones resultan asimismo plenamente aplicables al supuesto que nos ocupa. Máxime ahora que el texto estatutario actualmente en vigor concreta la competencia singularmente ejercitada en este caso [art. 141.2.c) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias], y que igualmente resulta de manera incidental de otros títulos competenciales asimismo previstos en dicho texto estatutario (arts. 104 y 107 de la misma Ley Orgánica).

V

Estructura y contenido de la norma proyectada.

Consta el Proyecto de Decreto de la siguiente estructura y contenido:

- Una introducción, sin rubricar, a modo de Preámbulo, en la que se establece el marco normativo del PD y su finalidad.

- Una parte dispositiva que contiene siete artículos con el siguiente contenido: el art. 1 delimita el objeto y ámbito de aplicación de la norma; el art. 2 crea la categoría de Médico de Cuidados Paliativos, determinando su clasificación como personal estatutario sanitario de formación universitaria, licenciado con título de especialista en Ciencias de la Salud, conforme a lo establecido en el art. 6.2.a).1º de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre; el art. 3 le asigna a aquella categoría las funciones que le corresponden (en coherencia con los derechos de los pacientes y

deberes de los facultativos establecidas en la Ley 1/2015, de 9 de febrero, de derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida, que a su vez remite en determinados aspectos a la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica), incluyendo una remisión final genérica relativa a aquellas otras no detalladas en la norma a las que habilite su currículo formativo en su ámbito funcional; el art. 4 se refiere a las retribuciones del personal médico de Cuidados Paliativos mediante una remisión genérica a las establecidas para la categoría profesional de Facultativo Especialista de Área; el art. 5 se refiere a la jornada laboral, señalando que la jornada ordinaria anual a desarrollar por el personal que acceda a la categoría que incorpora la norma será la establecida con carácter general para el personal adscrito a los centros e instituciones sanitarias integradas en el Servicio Canario de la Salud, sin perjuicio de su participación en los turnos de guardia que se planifiquen; el art. 6 tiene por objeto la determinación de las nuevas plantillas orgánicas correspondientes, previendo al efecto que corresponde a la Dirección del Servicio Canario de la Salud determinar el número de efectivos de personal de la nueva categoría que pueden prestar servicios con carácter estructural, debiendo hacerse efectiva esta medida mediante las modificaciones que procedan en las plantillas orgánicas de las instituciones sanitarias, con las limitaciones y conforme a las previsiones establecidas en las disposiciones presupuestarias en vigor; finalmente, el art. 7 ordena el sistema de acceso a la nueva categoría y de provisión a las plazas y puestos de trabajo de la misma, de acuerdo con los procedimientos establecidos la normativa estatal y autonómica vigente en la materia.

- Consta, asimismo, el Proyecto de Decreto de tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La disposición transitoria primera procede a la adecuación de las plantillas orgánicas, estableciendo al efecto:

«1.El personal estatutario fijo que ostente la titulación exigida en el apartado 2 del artículo 7 del presente Decreto, mantendrá su categoría de origen. Una vez pierda el derecho a reserva de plaza, por cualquiera de las causas previstas legalmente, cuyo contenido funcional se corresponda con las funciones que en este decreto se asignan a la categoría de nueva creación, la misma será reconvertida en plaza de la nueva categoría en la correspondiente plantilla orgánica conforme a lo previsto en el artículo 6 del presente Decreto.

2. Las plazas básicas vacantes cuyo contenido funcional se corresponda con las funciones que en el presente Decreto se asignan a la categoría de nueva creación, que a su entrada en vigor vengán siendo desempeñadas mediante nombramiento estatutario interino, serán reconvertidas en plazas de la nueva categoría en la correspondiente plantilla orgánica conforme a lo previsto en el artículo 6 del presente Decreto».

La disposición transitoria segunda hace referencia a los nombramientos temporales, previendo que, *«hasta la entrada en vigor de 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 de la nueva categoría que se crea, para la selección y nombramiento de personal estatutario temporal en dicha categoría, se estará a lo dispuesto en la normativa vigente en cada momento en materia de selección de personal estatutario temporal».*

La disposición transitoria tercera, 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 licenciados sanitarios se entenderán realizadas a la titulación que corresponda».*

Por lo que atiene a las disposiciones finales, la primera se rubrica *«Desarrollo normativo»*, y 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 estableciendo una *vacatio legis* de veinte días desde su publicación en el BOC.

VI

Observaciones al contenido del PD.

Procede ahora efectuar las siguientes observaciones en torno al contenido del PD.

1. Por lo que hace a su Introducción, además de la falta de su rúbrica correspondiente, que ha de ser la de Preámbulo, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 129.1, segundo inciso, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se echa en falta una más completa fundamentación de la norma proyectada.

A toda norma le es exigible la exteriorización de las razones justificativas de su necesidad, que es un principio de buena regulación, como ya ha habido ocasión de resaltar. Pero es que, además, la satisfacción del deber de motivación en los términos expuestos mira también a asegurar la observancia del principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (que la Constitución consagra en su art. 9.3, junto a otros principios igualmente consustanciales al Estado de Derecho).

El Preámbulo, con toda corrección, exterioriza las razones materiales que impulsan la aprobación de la norma proyectada; pero omite en cambio toda referencia a la base normativa sobre la que se fundamenta dicha regulación.

A tal efecto, junto a la apelación que efectúa el acuerdo de toma en consideración del PD a la habilitación al Gobierno con carácter general para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y que cabría ahora incorporar al Preámbulo, debería hacerse alusión a la habilitación legal singularmente contenida en el art. 20 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, que es la base normativa singular sobre la que descansa la norma proyectada, tal y como explicita el informe de iniciativa reglamentaria (precepto que, además, se sitúa en línea de continuidad con el art. 102.3 de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias), y como, asimismo, se viene destacando de modo reiterado a lo largo de este Dictamen prácticamente desde el principio.

Le resulta exigible, en suma, al PD proporcionar la fundamentación normativa sobre la que se asienta. Así que en el sentido expuesto deben incorporarse igualmente al Preámbulo los títulos competenciales singularmente ejercitados en este caso de acuerdo con lo previsto por el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre) a que con anterioridad (Fundamento IV.2) hubo ocasión también de referirse.

Por otro lado, tampoco se observa en el Preámbulo referencia alguna a la estructura y contenido de norma proyectada.

2. Ya en cuanto a su articulado, el presente PD se ajusta a los parámetros normativos de aplicación.

Cabe advertir, sin embargo, sobre la conveniencia de realizar una revisión del art. 3, en relación con las funciones de los Médicos de Cuidados Paliativos, a efectos de unificar el uso del sustantivo o del verbo en las mismas, pues en unos casos se

señala «manejar», «profundizar», «informar», y en otros se alude a «información», «valoración», «derivación». Otro tanto cabría realizar en relación con expresiones como «personas con enfermedad», «el paciente» o «el cuidador».

3. En relación con su disposición final primera, ha de entenderse que la habilitación a la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad para el desarrollo normativo de este PD, si no se entiende conferida para su empleo con carácter general, sino para la concreción de los aspectos puntuales que pueda requerir la aplicación de la norma, no se opone a la reiterada doctrina de este Consejo Consultivo acerca de esta cuestión (señaladamente, y entre otros, los DCC 98 y 393/2020) que, sobre todo, mira con especial cautela a evitar que por medio de estas habilitaciones pueda alterarse el orden jerárquico de las disposiciones normativas contenidas en un PD, y degradarse dicho orden jerárquico por tanto, más allá de las operaciones de ajuste y de detalle que pudieran resultar preciso efectuar.

CONCLUSIÓN

El PD se considera ajustado a los parámetros de constitucionalidad y legalidad que resultan de aplicación.