



INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE CREACIÓN EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO DE SALUD DE CASTILLA-LA MANCHA (SESCAM) DE LA CATEGORÍA ESTATUTARIA DE PERSONAL ENFERMERO/A ESPECIALISTA Y MODIFICACIÓN DE LA DENOMINACIÓN DE OTRAS YA EXISTENTES.

Ha tenido entrada en este Gabinete Jurídico solicitud de informe de fecha 11 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decreto de creación en el ámbito del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) de la categoría estatutaria de personal enfermero/a especialista y modificación de otras ya existentes.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 36.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la Instrucción 3.1.1.h de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017, y según lo previsto en el art. 10.1.a de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del lo Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente **INFORME**.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos que acompañan a la petición:

1. Informes previos de la Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Función Pública de 17 y 27 de abril de 2017, respectivamente.
2. Primer texto del proyecto de Decreto (Borrador inicial).
3. Certificado y Acta Mesa Sectorial IISS del SESCAM de 14-09-2017.
4. Memoria justificativa de la norma de 7-12-2017.
5. Memoria impacto de género de 7-12-2017.
6. Audiencias a Colegios de Enfermería de CLM y Consejo General de Colegios de Enfermería de España de 15-12-2017.





7. Consulta pública previa.
8. Informes colegiales de 8-01-2018 y 7-03-2018.
9. Informe sobre alegaciones colegiales de 26-04-2018
10. Segundo borrador del proyecto.
11. Resolución Consejería Sanidad inicio expediente de 14-05-2018.
12. Informe sobre el proyecto de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 18-05-2018.
13. Resolución y publicación DOCM apertura periodo información pública.
14. Exposición Tablón de Anuncios Electrónico de la JCCM en trámite de información pública.
15. Informe sobre participación en periodo información pública de 5-07-2018.
16. Informe racionalización de cargas y simplificación administrativa de 9-07-2018.
17. Comunicación Inspección General de Servicios de 10-07-2018.

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

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO.- COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO

El art. 148.1.1º de la **Constitución Española** establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, reservándose el Estado, en el art. 149.1.18º, con carácter exclusivo, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades





derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Conforme a la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 31.1.1ª), y Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 31.1.28ª).

Asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud y coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.3).

Por último, Corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

La **Ley 55/2003** del estatuto marco del personal estatutario establece en su artículo 14.1 que 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 desarrollar, los servicios de salud establecerán las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito y, en su artículo 15.1, 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 (representación, participación y negociación colectiva) y, en su caso, del art. 13 de la ley (planes de ordenación de recursos humanos).

El art. 15.2 establece que 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.

La Disposición Transitoria Sexta del Estatuto Marco prevé que se mantendrá vigente, con rango reglamentario y sin carácter básico, y en tanto se proceda a su modificación en cada servicio de salud, la norma citada en la Disposición Derogatoria Única 1.d), esto es, el **Real Decreto Ley 1/1999**, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, que en su Disposición Adicional Tercera dice que:

“La creación, supresión, unificación o modificación de categorías se efectuará, en cada Administración pública, mediante norma del rango que, en cada caso, proceda, previa negociación en la correspondiente Mesa Sectorial.

Conforme a lo previsto en el artículo 40.once de la Ley General de Sanidad, las nuevas categorías podrán ser homologadas por la Administración General del Estado, a efectos de participación en concursos de traslados y previo informe del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a las existentes en otras Administraciones públicas.

De igual forma, podrá acordarse la integración del personal fijo de categorías que se declaren a extinguir en otras categorías, siempre que correspondan al





mismo grupo de clasificación y tengan asignadas áreas funcionales coincidentes.”

Por otro lado, el **RD 450/2005** regula las especialidades de Enfermería y el **RD 183/2008** establece las especialidades en Ciencias de la Salud, desarrollando determinados aspectos del sistema de formación especializada.

El **RD 184/2015**, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización establece, en su Disposición Adicional Tercera, que las Administraciones sanitarias impulsarán, en la medida de su capacidad normativa y disponibilidades presupuestarias, la creación de las categorías de enfermero/a especialista.

Se completa esta regulación en los arts. 78 a 80 de la **L 8/2000** de Ordenación Sanitaria de CLM, estableciendo, con carácter general, el régimen estatutario de su personal.

En otro orden, el art. 13 de la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno “...*la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales*”.

Por su parte, el art. 36 de la **L 11/2003**, del Gobierno y del Consejo Consultivo de CLM, dispone que “*El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias*”.

La disposición objeto de informe tiene carácter de norma reglamentaria de carácter ejecutivo que desarrolla las previsiones de los arts 14.1 y 15.1 de





la Ley 55/2003 en materia de ordenación del personal sanitario, **correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptarla bajo la forma de Decreto** conforme prevé el art. 37.1.c) de la precitada L 11/2003.

SEGUNDO.- TRAMITACIÓN

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, así como de la Instrucción 3 (Documentación y Acuerdos) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017, que establecen la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

- a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
- b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente las partes expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.
- c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de





derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

- d) Informe de impacto de género.
- e) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de éste carácter.
- f) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.
- g) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:

1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.

2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.

3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.





4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.

5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

h) Informe del Gabinete Jurídico.

i) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.

j) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.

k) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

Por su parte, el art. 36 de la precitada Ley 11/2003, en sus apartados dos y tres, establece:

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.





En relación con lo anterior, a la vista del expediente tramitado y sin perjuicio de las ausencias justificadas por motivos meramente cronológicos en la tramitación, debemos poner de relevancia:

1. La elaboración de la norma ha sido autorizada por órgano competente,, el Consejero de Sanidad, por Resolución de 14 de mayo de 2018, con fecha posterior a la memoria, audiencias, informes colegiales, etc, lo que altera el orden lógico de la tramitación.
2. Inexistencia del impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
3. En la memoria general del proyecto, no se incluye la declaración de impacto desde el punto de vista jurídico, de la competencia ni de la simplificación administrativa y la reducción de cargas (existe un informe específico), considerando que, aunque no exista impacto alguno en esos campos, sí se debería hacer constar dicha circunstancia y evitar que pueda considerarse una omisión.
4. Se incluye “Memoria” de impacto de género cuando se debería intitular “Informe” de impacto de género.
5. Informe preceptivo del Consejo Consultivo de CLM.

Conforme al artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Por expositiva mencionaremos la doctrina del Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre, «*Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el 81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos*





uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al “directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405).

En nuestro caso el reglamento no lo podemos considerar meramente organizativo por lo que no quedaría directamente excluido de la obligación de recabar el dictamen. Ciertamente, tal y como se contiene en su objeto, por su contenido, inicialmente se dicta con fines organizativos y en el marco de las relaciones de sujeción especial, pero tampoco puede negarse que la disposición de carácter general deviene o tiene su origen en las previsiones de una Ley estatal como la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, por lo que no se puede obviar su naturaleza ejecutiva.

Por todo ello, **procede recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.**

TERCERO.- Justificación del proyecto.

Se considera necesario, tal y como consta en la Memoria de la Dirección General proponente, para introducir dentro del sistema sanitario de CLM las especialidades en ciencias de la salud y en concreto las especialidades de Enfermería dando satisfacción a los altos niveles de complejidad requeridos por la atención sanitaria actual y, por otro lado, para permitir al personal que ostente las titulaciones requeridas, la movilidad en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.





Entiende la Dirección General que la mejora organizativa propuesta redundará en una prestación más eficaz del servicio público sanitario.

CUARTO.- Estructura y contenido: aspectos sustantivos.

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva o preámbulo, ocho artículos, tres disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El **preámbulo**, tras hacer referencia al marco normativo aplicable, justifica la conveniencia de la norma, básicamente, en el desempeño de diversas funciones especializadas que precisan ser desarrolladas por personal con una específica cualificación académica y técnica.

Justificada la nueva regulación, termina el preámbulo exponiendo una breve referencia a la previa negociación sindical y preceptiva consulta a los Colegios Profesionales.

El **Artículo 1**, relativo al objeto y ámbito de aplicación, compuesto por **cuatro apartados**, desarrolla brevemente **en el primero de ellos**, el contenido de su enunciado, de una forma incompleta, pues no incluye el cambio de denominación de algunas de las categorías existentes que, en el cuerpo de la norma, merecen articulado específico. Por ello, entendemos que **debería incluirse el cambio de denominación de algunas categorías existentes, como parte del objeto de la norma** junto con la creación de la categoría estatutaria de enfermero/a especialista.

Por otro lado, **los apartados 2, 3 y 4 se apartan de lo que es el objeto y ámbito de aplicación** y regulan el encuadramiento o clasificación de la nueva categoría estatutaria (sin haberse creado todavía) en el grupo y subgrupo que





le corresponde y las especialidades que va a comprender, lo que **entendemos que debería ser objeto de articulado independiente.**

Decimos sin haberse creado todavía porque, realmente, a diferencia de los arts. 7 y 8 que cambian la denominación a las categorías de matrona y auxiliar de enfermería, **no existe en toda la norma un precepto que cree la categoría de enfermero/a especialista como tal.**

Cierto es que así lo recoge el Decreto en su enunciado y se da por creada la nueva categoría a lo largo de todo el articulado, pero realmente, no existe artículo en la parte dispositiva que la cree como tal, por lo que consideramos que, tras el objeto de la norma (art.1) y antes de su clasificación, desarrollo y regulación, **debería incluirse un artículo denominado “Creación de categorías”** donde literalmente y sin lugar a dudas, se cree la categoría objeto de la norma.

Dicho esto, **la redacción del apartado 2**, que ya hemos anunciado que debería ser objeto de articulado independiente, **debería ser modificado, eliminando** “La creación de la categoría estatutaria...” y **sustituyéndola** por el término “La categoría estatutaria...” puesto que es esta última la que se encuadra en un grupo y subgrupo y no su creación.

El **Artículo 2** recoge el régimen jurídico aplicable a la nueva categoría estatutaria.

El **Artículo 3** contiene la titulación requerida y acceso a la nueva categoría con procesos selectivos diferenciados para cada una de las especialidades que contiene.

Por su parte, el **Artículo 4** recoge la competencia para planificar las necesidades de personal en la nueva categoría y la gestión de las plantillas de los centros, su contenido y actualización.





Las funciones de la nueva categoría se atribuyen por remisión normativa a las específicas del programa de formación de cada una de las especialidades en el **Artículo 5**.

El **Artículo 6**, referente a jornada, horario y retribuciones, destaca su adecuación a la Ley 55/2003 y precisa, respecto del complemento específico, que éste corresponderá al asignado para el personal especialista diplomado o graduado en enfermería.

Los **Artículos 8 y 9** contienen los cambios de denominación de las categorías de matrona y auxiliar de enfermería con la advertencia de que en el caso de la categoría de matrona, dicho cambio no afectará a su régimen jurídico y económico.

En cuanto a la parte final de la norma, esta está compuesta, como hemos adelantado, por tres disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales.

La **Disposición adicional primera**, ordena la remisión del Decreto en el plazo de un mes desde su publicación al Ministerio con competencias en materia de sanidad con el fin de su consideración a efectos de la actualización del catálogo homogéneo de equivalencias de categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud.

La **Disposición adicional segunda**, contempla la consideración del tiempo de servicios prestados con anterioridad al cambio de denominación de las categorías previstas art. 7 y 8, a efectos de concursos de provisión de plazas, de selección y de carrera profesional, como de servicios prestados en la categoría que recoge la nueva denominación.





Mención aparte merece la **Disposición adicional tercera, cuyo contenido no se corresponde con una disposición de tal naturaleza sino con una disposición final**, conforme a una adecuada técnica normativa.

En efecto, conforme a las directrices de técnica normativa contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (Resolución de 28 de julio de 2005), aptdo. 42.a) en relación con el 39, **dicho contenido de modificación normativa debe ser incluido en una disposición final y no en una disposición adicional**.

Por ello, **se propone la eliminación de la Disposición adicional tercera y su sustitución por una Disposición final primera con idéntico contenido, corrigiendo la numeración del resto de disposiciones finales**.

La **Disposición transitoria primera** contempla, durante el proceso de implantación, la convocatoria de convocatorias específicas de promoción interna, de conformidad con el art. 34 L 55/2003.

Asimismo, mediante su **Disposición transitoria segunda**, se garantiza, al personal que se encuentre desarrollando con anterioridad las funciones propias de algunas de las especialidades contenidas en la nueva categoría, sin la titulación exigida en dicha especialidad, la conservación de sus retribuciones y el desempeño de sus puestos de trabajo, que no podrán ser convocados como nuevas plazas de enfermeros especialistas, sin poder ser trasladado forzosamente por tal motivo.

La **Disposición transitoria tercera** prevé una provisión temporal hasta la resolución definitiva del primer proceso selectivo convocado para cada una de las especialidades y la **Disposición transitoria cuarta** un procedimiento extraordinario de reconocimiento de los Grados I, II y III de carrera profesional.





En la Disposición derogatoria única, mediante fórmula de carácter general, se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la norma.

Para terminar, cerrando el proyecto, una **Disposición final primera**, habilita a la persona titular de la Dirección Gerencia del SESCAM para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto y una **Disposición final segunda** que dispone su entrada en vigor al día siguiente de la publicación.

SEXTO.- Conclusiones

Conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe podemos concluir:

1. **Se debe valorar la inclusión de un artículo específico que, de forma expresa, recoja la creación de la nueva categoría.**
2. **El contenido de la Disposición adicional tercera, de modificación normativa, no se corresponde con su naturaleza, debiendo ser incluido en una Disposición final y no en una Disposición adicional.**
3. Con las advertencias realizadas en nuestras Consideraciones Jurídicas Segunda y Cuarta y en las conclusiones precedentes, se considera que, **el proyecto de Decreto** objeto del presente informe, **se ajusta y respeta íntegramente el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación.**

Por todo lo anterior, se emite **informe FAVORABLE** al proyecto de Decreto de creación en el ámbito del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) de la categoría estatutaria de personal enfermero/a especialista y modificación de otras ya existentes.





Castilla-La Mancha

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

Es todo cuanto informa quien suscribe, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo, a 8 de agosto de 2018

El Letrado

**Vº Bº de la Directora del
Gabinete Jurídico**

José García Ibáñez

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): E771B8C3C3CA42F6EDB1FA