



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 191/2019

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2019, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 24 de abril de 2019, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 14 de marzo de 2017 se sustanció consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en Castilla-La Mancha.

En dicho anuncio se otorgaba un plazo que culminaba el 3 de abril siguiente, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

Segundo. Memoria justificativa.- Redactado un primer borrador de la norma -que no aparece datado- con fecha 1 de marzo de 2018 la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria suscribió memoria justificativa del proyecto de Decreto, destacando como objetivos de la norma la regulación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma, *“conforme a lo establecido en la legislación básica estatal”*, y contribuir a la mejora del sistema de salud y de atención sanitaria a los ciudadanos mediante un sistema formativo de calidad.



Tras valorar las diferentes opciones existentes -y optar por la aprobación de un decreto *“por ser la alternativa más sencilla y de mayor eficiencia en la consecución de los objetivos marcados, además de ser la más adecuada desde el rango normativo”*-, describía el contenido de la iniciativa y efectuaba un análisis jurídico destacando los antecedentes normativos relacionados con la misma en el ámbito estatal y autonómico, y justificando su rango al afirmar que *“debe tener rango de Decreto por tratarse del desarrollo 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, que a su vez es un desarrollo de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias”*.

Describía seguidamente la tramitación -haciendo referencia a la formación de grupos de trabajo previos desde principios de 2016-, y efectuaba un análisis de los diversos impactos que conllevaba, afirmando que se adecuaba al orden de distribución de competencias.

Desde el punto de vista presupuestario señalaba que *“Está previsto aprovechar los recursos propios, materiales y personales, ya existentes en las actuales unidades docentes, por lo que no sería necesario realizar inversión económica para garantizar el funcionamiento de las comisiones de docencia o las propias unidades docentes o crear nuevas plazas de personal de apoyo. Otro tanto sucede con la puesta en marcha de la Comisión de FSE de*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Castilla-La Mancha, ya que se vienen celebrando desde hace años reuniones periódicas con los responsables de la docencia. [] Igualmente, la dedicación exigida a los jefes de estudio, tutores y demás figuras docentes no va a variar sustancialmente de la ya existente en la actualidad. [] En cuanto al reconocimiento de la función de jefes de estudio o tutores como méritos de la carrera profesional, no puede suponer un mayor gasto, pues los baremos ya incluían la docencia como mérito a tener en cuenta [...]. [] La consideración de la condición de tutor en la asignación de la productividad variable no implica un mayor gasto económico, dado que ese concepto es fijo, pudiendo variar su distribución entre los profesionales, pero no la cantidad total dedicada por el SESCAM. [] Finalmente, el cambio en la retribución económica de los jefes de estudio supone un incremento de gasto en torno a los 32.516 euros anuales. [...] La financiación de este incremento de gasto se realizará con los fondos propios del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) ”.



Añadía que no puede observarse incidencia negativa alguna sobre la competencia del mercado, ni en cuanto a cargas administrativas, pues la puesta en marcha del registro de tutores y profesionales al servicio de la formación sanitaria especializada y la presentación de solicitudes de forma telemática van a suponer una mejora en la gestión; que la valoración de impacto de género es nula; y que no contiene ni en el fondo ni en la forma ninguna medida que pudiera afectar negativamente a la infancia y la adolescencia.

Tercero. Autorización de inicio.- En atención al contenido de la memoria citada, con fecha 5 de marzo de 2018, el titular del departamento de Sanidad autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Cuarto. Informe de la Secretaría General.- Se inserta a continuación el informe emitido el 4 de abril de 2018 por la Secretaría General de la Consejería impulsora de la iniciativa, en el que tras reflejar la competencia en que se ampara y describir su objeto y estructura, refería los trámites conformadores del procedimiento a seguir para su aprobación, concluyendo con su parecer favorable a la misma.

Quinto. Información pública.- Esta misma autoridad dictó resolución, en idéntica fecha 4 de abril de 2018, disponiendo la apertura de un periodo de información pública con el fin de poner el proyecto a disposición de cuantos se encontraran interesados, mediante su inserción en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades, posibilitando que durante un plazo de veinte días pudieran formular alegaciones o manifestar cuantas observaciones estimaran oportunas.

Tal anuncio se hizo público en el Diario Oficial n.º 72 de 13 de abril posterior.

Dentro del plazo concedido presentaron alegaciones el Consejo de Colegios de Médicos de Castilla-La Mancha, la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos, el Servicio de Formación Sanitaria Especializada, los Jefes de Estudios de las Unidades Docentes Multiprofesionales de Atención Familiar y Comunitaria de Castilla-La Mancha y, a título particular, los jefes de estudios de Cuenca, Toledo y Albacete.



Sexto. Informe sobre las alegaciones efectuadas.- Las alegaciones formuladas fueron examinadas por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y por el Director General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria en informe datado el 8 de junio de 2018, en el que se recogía motivadamente el tratamiento otorgado a las mismas.

Séptimo. Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias.- Elaborado un segundo borrador de la norma -carente de fecha- se sometió a la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del SESCAM en sesión celebrada el 21 de junio de 2018, certificándose por el Secretario de dicho órgano que el texto contó con el visto bueno de la Administración, manifestando su abstención las organizaciones sindicales presentes (CSIF, CCOO, UGT, USAE, CESM y SATSE).

Octavo. Consejo de Salud de Castilla-La Mancha.- El proyecto elaborado se sometió, igualmente, al Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, órgano que en sesión celebrada el 29 de octubre de 2018 lo informó y valoró favorablemente.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Así consta en certificado expedido en la misma fecha por la Secretaria de dicho órgano colegiado, con el visto bueno del Presidente.

Noveno. Informe del Responsable de Calidad.- Examinado el texto por el Responsable de Calidad del departamento, en fecha 4 de diciembre de 2018 emitió informe sobre el mismo, atendiendo al análisis comparativo de las cargas derivadas del procedimiento de acreditación de tutores y de autorización de rotaciones externas, las cuales describía.

Concluía manifestando que las cargas en los procedimientos regulados en el proyecto *"se pueden valorar en 3.250 euros en el procedimiento de acreditación de tutores de formación sanitaria especializada de Castilla-La Mancha y en 2.000 euros en el procedimiento de autorización de rotaciones externas en formación sanitaria especializada. La regulación supone una reducción de cargas administrativas respecto a los procedimientos preexistentes de 18.750 y 30.000 euros respectivamente"*.



Décimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- Se ha incorporado, asimismo, al expediente, con fecha 5 de diciembre de 2018, el informe de una Inspectora Analista de Servicios dando su conformidad al proyecto normativo planteado.

Undécimo. Informe de la Jefa del Servicio Jurídico.- Figura a continuación un informe emitido en idéntica fecha 5 de diciembre de 2018 por la Jefa del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad, en el que se justifica la supresión de la disposición adicional primera incluida en el borrador de la norma, relativa a la creación de un fichero de protección de datos en este ámbito.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Un tercer borrador de la norma -que tampoco presenta fecha- se trasladó, junto con el expediente en que trae causa, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades solicitando la emisión de informe.

A tal requerimiento dio contestación, el 21 de diciembre de 2018, una Letrada adscrita a dicho órgano -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-, pronunciándose en sentido favorable al texto remitido.

Tras referir el objeto de la norma y el marco competencial y normativo en que se ampara, describía la tramitación efectuada, señalando que debería redactarse memoria económica de la iniciativa y aportarse informe de la Dirección General de Presupuestos dado que el proyecto prevé -aunque leve- un incremento de gasto en materia de personal, así como completarse el expediente con un informe de impacto de género y con el dictamen del Consejo Consultivo.

Efectuaba con posterioridad un repaso al articulado manifestando diversas observaciones al mismo.

Decimotercero. Informe sobre las alegaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico.- Las alegaciones vertidas por el Gabinete Jurídico en su informe fueron examinadas por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y por la Directora General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria en informe fechado el 24 de abril de 2019 en el que se plasmaba el tratamiento otorgado a las mismas y las razones que lo justificaban.

Decimocuarto. Incorporación de documentación.- En consideración a las sugerencias procedimentales efectuadas por el Gabinete Jurídico, se ha incorporado al expediente la siguiente documentación ya obrante con anterioridad:

- Informe de impacto económico suscrito el 27 de abril de 2018 por el Director General de Recursos Humanos del SESCAM, que se desenvolvía en idénticos términos a los recogidos en la memoria justificativa transcrita parcialmente en el antecedente segundo.

- Informe emitido por el Director General de la Función Pública en fecha 20 de junio de 2018, en el que se pronunciaba favorablemente al inicio de las negociaciones que derivarían de la norma.

- Informe del Director General de Presupuestos de 17 de julio de 2018, en el que expresaba que *"Los efectos económicos derivados de la propuesta no supondrán incrementos adicionales en el presupuesto del Servicio de*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Salud de Castilla-La Mancha", por lo que concluía pronunciándose favorablemente sobre la iniciativa.

Asimismo, en fecha 24 de abril de 2019, la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y la Directora General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria emitieron informe de impacto de género, en el que afirmaban que el decreto *"no supone ni en el fondo ni en la forma, impacto que pudiera afectar a las situaciones de discriminación por razón de género"*; por lo que concluían expresando que *"la valoración de impacto de género es nula"*.

Decimoquinto. Proyecto de Decreto.- Como resultado de las actuaciones sustanciadas, se redactó el borrador definitivo del proyecto -en el que tampoco figura fecha- que cuenta con una parte expositiva, cincuenta y seis artículos divididos en nueve capítulos, una disposición adicional, cuatro transitorias y dos finales.

La parte expositiva recoge el marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, reseñando en amplios términos las razones que aconsejan abordar la nueva regulación.

El Capítulo I, *"Disposiciones generales"*, comprende los artículos 1 a 6 relativos al objeto de la norma, ámbito de aplicación, órgano competente en materia de formación sanitaria especializada, principios generales, derechos y deberes de las personas en formación sanitaria especializada.

El Capítulo II, *"Las unidades docentes"*, integra los artículos 7 a 13 concernientes al concepto de éstas, los órganos docentes, su acreditación, ámbito de actuación, dependencia y adscripción, así como apoyo administrativo y otros recursos.

El Capítulo III, *"Las comisiones de docencia"*, describe en los artículos 14 a 22 su concepto, fines y ámbito de actuación, dependencia, composición, nombramiento y cese de los vocales, funciones del órgano y sus miembros, régimen de funcionamiento, subcomisiones específicas y su composición.

El Capítulo IV, "*El jefe de estudios*", en los artículos 23 a 29 define tal figura, estableciendo sus funciones, su dedicación, elección y nombramiento, evaluación, cese y reconocimiento.

El Capítulo V, "*El tutor y otros órganos docentes unipersonales*", se divide en tres Secciones: 1ª, "*El tutor*", -artículos 30 a 39-, en los que contempla su concepto, funciones, acreditación, nombramiento, dedicación, reconocimiento e incentivación, evaluación, cese, reacreditación y revocación de la acreditación; 2ª, "*Otros órganos docentes unipersonales*", -artículos 40 a 44-, relativos al tutor coordinador, coordinador de docencia de enfermería, tutor de apoyo, colaborador docente y responsable de docencia y técnico de apoyo a la formación; y 3ª, "*Registro de docentes*", -artículo 45-, sobre creación del Registro de tutores y profesionales al servicio de la formación sanitaria especializada en Castilla-La Mancha e información que habrá de contener.

El Capítulo VI, "*La evaluación de residentes*", incluye en los artículos 46 y 47 los comités de evaluación y los criterios que regularán esta última.

El Capítulo VII, "*Las rotaciones externas*", desarrolla en los artículos 48 a 51 su concepto, el órgano competente para su autorización, los requisitos exigibles y el procedimiento a seguir para obtener la misma.

El Capítulo VIII, "*La gestión de la calidad de la docencia*", dedica los artículos 52 y 53 al control de la calidad de la Formación Sanitaria Especializada y al Plan de Gestión de la Calidad de la Docencia.

El Capítulo IX, "*La Comisión de Formación Sanitaria Especializada de Castilla-La Mancha*", regula en los artículos 54 a 56 la creación de dicho órgano y la determinación de su dependencia jerárquica y funcional, su composición y funciones, y el funcionamiento del mismo.

La disposición adicional única se refiere al "*Reconocimiento de las comisiones de docencia existentes*", determinando que serán reconocidas como tales por la Dirección General competente.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Las tres primeras disposiciones transitorias afectan, respectivamente, a los Jefes de Estudio, a los Tutores, y a los Tutores de Enfermeros Internos Residentes en funciones; concerniendo la cuarta al funcionamiento de las comisiones de docencia y de la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de Castilla-La Mancha.

La Disposición final primera habilita al titular de la Consejería de Sanidad al "*Desarrollo Normativo*" del decreto; y la segunda fija la "*Entrada en vigor*" de la norma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 25 de abril de 2019, solicitando el dictamen en plazo ordinario. Sin perjuicio de ello, el texto definitivo del proyecto que se somete a dictamen se trasladó a este órgano en fecha 3 de mayo siguiente. Con posterioridad, en fecha 13 de mayo posterior, se solicitó la emisión del dictamen con carácter urgente.



A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre el proyecto de Decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos "*4.- Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones*".

La iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano se dicta en desarrollo 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, norma que se dictó en desarrollo de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y que establece en su disposición transitoria primera que las Comunidades Autónomas dicten las disposiciones de desarrollo previstas en los artículos 10, 11.4 y 5, 12, 13 y 15.5.

La norma reglamentaria que se pretende aprobar viene a concretar y desarrollar tales previsiones para el ámbito de Castilla-La Mancha, por lo que se impone la intervención de este Consejo Consultivo con carácter preceptivo que le impone el precepto citado de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.



El dictamen se emite con carácter urgente, dando cumplimiento a la solicitud planteada finalmente por la autoridad consultante.

II

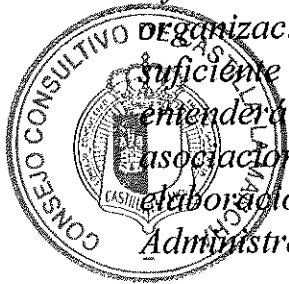
Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado "*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*", que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad “[...] requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o 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”. Añade, en el apartado tercero, que “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”.



El expediente sometido a consulta comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración regional, conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Según queda acreditado este período de consulta se inició el 14 de marzo y finalizó el 3 de abril de 2017, no presentándose sugerencias por parte de la ciudadanía.

A continuación consta que, tras la elaboración de un primer borrador del proyecto de Decreto, la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria suscribió el 1 de marzo de 2018 memoria del análisis de impacto normativo del proyecto, en la que se detallan los objetivos y conveniencia de la iniciativa y el impacto de la norma propuesta desde el punto de vista económico y presupuestario, por razón de género y en la infancia y en la adolescencia.

A la vista de dicha memoria, el titular del departamento impulsor de la iniciativa autorizó mediante resolución de 5 de marzo siguiente el procedimiento de elaboración de la norma.

De las actuaciones descritas se desprende que la elaboración del proyecto de Decreto ha precedido en el tiempo a la memoria y al acuerdo de inicio de la tramitación, lo que no se ajusta al orden procedimental establecido en las normas citadas anteriormente.

Respecto a esta alteración cronológica en la realización de trámites, además de distorsionar la lógica procedimental que prevé el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, cabe señalar, conforme ya ha manifestado este Consejo en anteriores pronunciamientos que “[...] *la consideración de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria como una mera sanción de lo ya actuado, desvirtúa la finalidad principal para la cual ambos trámites son exigidos legalmente, es decir, justificar la necesidad del nuevo proyecto y la incidencia que supondrá su aprobación de cara a los sectores concretos de la realidad que se pretenden normar*” (entre otros muchos, dictamen número 240/2018, de 4 de julio).



El trámite de información pública se ha sustanciado mediante publicación de la correspondiente resolución en el tablón de anuncios de la sede electrónica y en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 72, de 13 de abril de 2018, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y el propio proyecto normativo, y otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias.

Consta que dentro del plazo concedido se formularon alegaciones desde los diversos ámbitos concernidos -reflejados en el antecedente quinto- que fueron analizadas en el informe conjunto emitido por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y por el Director General de Calidad y Humanización de la Asistencia Sanitaria, en el que se recoge el tratamiento dado a las mismas.

Asimismo, el proyecto de norma fue sometido al examen de la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del SESCAM, aprobándose en su reunión de 21 de junio de 2018; y del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, cuyos miembros emitieron un pronunciamiento favorable sobre el mismo en su sesión de 29 de octubre siguiente. No se acompañan, no obstante, al expediente las actas de las sesiones de los citados órganos, omisión que



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

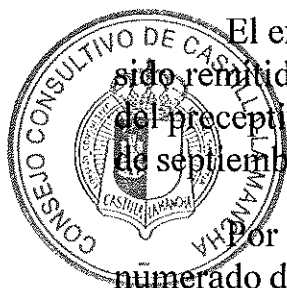
impide conocer el eventual debate habido en el seno de los mismos, y las posibles propuestas u observaciones que hubieran podido manifestar sus diversos miembros.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 36.3, primer párrafo, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, al expediente se acompañan los siguientes informes: el informe del Director General de Presupuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.1 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018; el informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, suscrito por el Responsable de Calidad de la Consejería de Sanidad, conforme a lo previsto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en el punto 3.1.1 de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017; el informe emitido por la Inspección General de Servicios, conforme al artículo 3.1.1.e) de estas últimas instrucciones; el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el informe de impacto de género que requiere el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; y el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Decreto 83/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad y en el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno.

Hubiera sido deseable, asimismo, dado el complejo juego de competencias que inciden en la norma y la premura existente en su aprobación manifestada desde la Consejería consultante, que entre dichos informes se hubiera insertado uno en el que la autoridad impulsora de la iniciativa, a la vista del texto propuesto, hubiera plasmado los artículos que suponen la transcripción de preceptos estatales, indicando el diferente alcance de los mismos -esto es, dictados en competencia exclusiva o con carácter básico- y

los que suponen una omisión o adición a aquellos. Esto hubiera facilitado en gran medida la labor de este Consejo.

En la documentación remitida figuran los diversos borradores de la norma que se han ido elaborando durante la sustanciación del procedimiento, lo que ha permitido conocer la evolución del contenido de los diferentes preceptos tras las aportaciones que sucesivamente se han ido incorporando. No se han acompañado, no obstante, los documentos acreditativos de las conclusiones adoptadas por los grupos de trabajo constituidos con anterioridad al inicio del procedimiento, de cuya existencia se ha dejado constancia en la memoria inicial, que hubieran contribuido al conocimiento por este Consejo de los objetivos pretendidos con la aprobación de la futura norma y de la valoración de los diferentes aspectos a incluir en la misma.



El expediente así conformado y el proyecto de Decreto elaborado han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, y aun cuando no se encuentra foliado, se halla ordenado cronológicamente, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

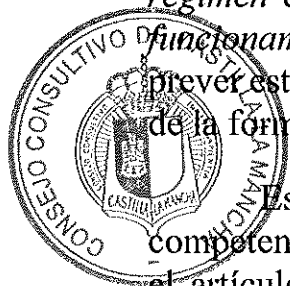
Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto, según se indica en su artículo 1, la regulación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El título competencial principal que habilita a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentra reconocido en el artículo 32.3ª de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

en general, incluida la de la Seguridad Social” en el marco de la legislación básica del Estado. Asimismo, la materia objeto de regulación se ve afectada por otros títulos competencias recogidos en el Estatuto de Autonomía como son “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía” -artículo 37.1- y las competencias exclusivas en materia de “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” -artículo 31.1.28ª y 39.Tres alusivo igualmente al “establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios”- y de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” -artículo 31.1.1ª- al prever esta norma la creación del registro de tutores y profesionales al servicio de la formación sanitaria especializada en Castilla-La Mancha.



Estos títulos competenciales han de entenderse en consonancia con las competencias exclusivas que ostenta el Estado sobre la materia previstas en el artículo 149.1 de la CE relativas a “16ª. La sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”; “7ª. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”, y “30ª. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

En el ejercicio de estas competencias el Estado ha aprobado diversas normas con incidencia en esta materia. Así, en primer lugar, ha de hacerse mención a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema de Salud, en cuyo artículo 34 se establece que la formación y el desarrollo de la competencia técnica de los profesionales deben orientarse a la mejora de la calidad del Sistema Nacional de Salud, para lo que se requiere la colaboración permanente entre los órganos de las Administraciones públicas competentes en materia de educación, sanidad, trabajo y asuntos sociales, las

universidades, las sociedades científicas y las organizaciones profesionales y sindicales; la disposición de toda la estructura asistencial del sistema sanitario para ser utilizada en la docencia pregraduada, postgraduada y continuada de los profesionales; la revisión permanente de las enseñanzas y de la metodología educativa en el campo sanitario; la actualización permanente de conocimientos, orientada a mejorar la calidad del proceso asistencial y garantizar la seguridad del usuario y la inclusión de la perspectiva de género en las actuaciones formativas.

Asimismo, mediante la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, se regulan los aspectos básicos de las profesiones sanitarias tituladas, entre ellos el relativo a la formación de los profesionales sanitarios, implantándose un modelo general de formación sanitaria especializada. Esta Ley introdujo en el Capítulo III de su Título II importantes modificaciones en la formación especializada en Ciencias de la Salud que define como una formación reglada y de carácter oficial que tiene por objeto dotar a los profesionales de los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de la correspondiente especialidad, de forma simultánea a la progresiva asunción por el interesado de la responsabilidad inherente al ejercicio autónomo de la misma.



Esta formación, según dispone su artículo 20, debe tener lugar por el sistema de residencia en centros acreditados, lo que comporta un abandono del sistema de especialización en régimen de alumnado, que implica que los profesionales simultáneamente reciban una formación teórica y desempeñen un trabajo, estableciéndose así una relación laboral especial entre el servicio de salud o centro y el especialista en formación, relación que se encuentra desarrollada en el Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud.

En este sistema de formación sanitaria especializada la Ley otorga especial importancia a las comisiones de docencia reguladas en su artículo 27, cuyo apartado primero prevé la existencia de una comisión de docencia en cada centro sanitario o, en su caso, unidades docentes, acreditados para la formación de especialistas, a las que les encomienda las funciones de organizar, controlar y supervisar la aplicación práctica de dicha formación y



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de facilitar la integración de las actividades de los residentes en la actividad asistencial y ordinaria de los centros. Por su parte, el apartado segundo de este artículo, atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias relativas a la dependencia funcional, composición y funciones de estas comisiones, dentro de los criterios generales que se determinen por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, los cuales se encuentran actualmente recogidos en la Orden SCO/581/2008, de 22 de febrero, por la que se publica el acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el que se fijan criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia, a la figura del jefe de estudios de formación especializada y al nombramiento del tutor.



En desarrollo de la citada Ley 44/2003, de 21 de noviembre, se aprobó el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, que determina y clasifica las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada. Este Real Decreto clasifica las especialidades en Ciencias de la Salud cuyos programas formativos conducen a la obtención del correspondiente título oficial de especialista, regula las características específicas de dichos títulos, las unidades docentes, los órganos colegiados y unipersonales que intervienen en la supervisión y organización de los periodos formativos por el sistema de residencia, los procedimientos de evaluación de los especialistas en formación y la evaluación y control de la calidad de los distintos elementos que configuran las estructuras docentes donde se imparten dichos programas.

La disposición transitoria primera de esta norma establece que las Comunidades Autónomas deban dictar las disposiciones de desarrollo previstas en los artículos 10, 11.4 y 5, 12, 13 y 15.5, debiendo así determinar la dependencia funcional, composición y funciones de las comisiones de docencia; establecer el procedimiento para la designación de los jefes de estudios de formación especializada; adoptar las medidas necesarias para asegurar la adecuada dedicación de los tutores a la actividad docente, dentro o fuera de su jornada ordinaria; regular los procedimientos de evaluación para la acreditación y reacreditación del tutor y de su nombramiento y los sistemas de reconocimiento específico de la acción tutorial en sus respectivos servicios

de salud y la creación de otras figuras docentes que colaboren en la formación especializada.

Asimismo la citada norma en su articulado dispone la intervención de las Comunidades Autónomas en otros aspectos de la formación sanitaria especializada como son informar y trasladar las solicitudes de acreditación de unidades docentes al Ministerio de Sanidad y Consumo -artículo 6-; la adscripción de las unidades docentes de carácter multiprofesional a las comisiones de docencia de centro o unidad -artículo 7.2, tercer párrafo-; la constitución de las comisiones de docencia -artículo 9-; autorizar el sistema de rotaciones externas -artículo 21-; establecer los criterios para que las comisiones de docencia de centro o unidad elaboren un plan de gestión de calidad docente -artículo 29.3-; realizar encuestas anuales anónimas a todos los residentes -artículo 29.5- y proponer la adaptación de las unidades docentes ya constituidas a las unidades docentes de carácter multiprofesional -disposición adicional segunda-.



En cuanto a la regulación autonómica incidente en la materia ha de referirse la Resolución de 26 de abril de 2007 por la que se ordena la publicación del acuerdo suscrito entre el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y las Organizaciones Sindicales sobre condiciones laborales y económicas del personal sanitario en formación por el sistema de residencia, en la que se regula la relación laboral de carácter especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud de los Licenciados y Diplomados sanitarios que tengan suscrito el correspondiente contrato de trabajo con el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

En virtud de este acuerdo y del Acuerdo suscrito el 24 de octubre de 2007 por la Mesa Sectorial de Instituciones Sanitarias del SESCOAM relativo a la valoración del período de residencia a efectos de carrera profesional, se modificó el Decreto 117/2006, de 28 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional de licenciados y diplomados sanitarios del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, modificación que se llevó a cabo mediante el Decreto 88/2008, de 24 de junio.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

IV

Observaciones esenciales.- Una vez efectuada la exposición de los principales referentes normativos con incidencia sobre el ámbito material objeto de regulación, procede abordar el análisis del contenido del proyecto de Decreto sometido a dictamen, debiendo formularse primeramente diversas observaciones a las que debe otorgarse carácter esencial, bien por incidir en una materia de competencia exclusiva del Estado, bien por contravenir preceptos básicos.

La división de las observaciones en estos dos bloques viene justificada por el hecho de que el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, que determina y clasifica las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, ~~norma~~ en ejecución de la cual se pretende aprobar el proyecto- ha sido dictado por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le otorga el artículo 149.1.30ª de la Constitución, si bien en el mismo se prevén varios artículos a los que otorga carácter básico en virtud de las competencias recogidas en el artículo 149. 1. 1ª y 16ª.

1.- En relación al **primero de tales bloques** se hace preciso reiterar lo expresado por este Consejo en su reciente dictamen 146/2019, de 11 de abril, partiendo del cuestionamiento de la técnica de la reiteración de normas estatales por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.

En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en el precitado dictamen, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio, 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.

En concreto señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] *La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.*



Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8)".

Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: "[...] El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto".

En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

Si nos atenemos al caso que se examina, ha de tenerse presente la doctrina del Tribunal Constitucional en torno al título competencial recogido en el artículo 149.1.30ª de la Constitución, contenida, entre otros muchos pronunciamientos, en la sentencia 184/2012, de 17 de octubre, en los siguientes términos: "[...] ya la STC 77/1985, de 27 de junio (RTC 1985,77), F. 15, precisó que «las competencias estatales en materia educativa derivan sobre todo de lo dispuesto en los apartados 1 y 30 del art. 149.1 de la CE (RCL 1978,2836). De ello resulta que, por un lado, la regulación de las

condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales como competencia del Estado, según el art. 149.1.30 de la CE, supone la reserva al mismo de toda la función normativa en relación con dicho sector y, en segundo lugar, que la competencia estatal en relación con "las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución" a que se refiere el mismo art. 149.1.30 de la CE debe entenderse en el sentido de que corresponde al Estado -en la acepción del mismo que venimos utilizando- la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE». [...].

Por tanto, como recuerda el fundamento jurídico 5 de la STC 111/2012, de 24 de mayo (RTC 2012,111), «el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con nuestra doctrina, presentan un distinto alcance. En primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la "[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las "normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia"».



La primera de esas competencias comprende la de «establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado» (STC 42/1981, de 22 de diciembre [RTC 1981,42], F. 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio [RTC 1989,122], F. 3). En todo caso, la extensión de esta competencia estatal exclusiva, que supone la reserva al Estado de toda la función normativa en relación con dicho sector (STC 77/1985, de 27 de junio [RTC 1985,77], F. 15), determina que las Comunidades Autónomas sólo puedan asumir competencias ejecutivas en relación con esta materia (así, en la STC 111/2012, de 24 de mayo [RTC 2012,111], F. 5)".



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

De acuerdo con la doctrina constitucional que se acaba de referir compete al Estado el ejercicio de la función normativa en cuanto a la fijación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos, materia en torno a la cual la Comunidad Autónoma sólo puede asumir una competencia ejecutiva.

En base a la competencia prevista en el citado artículo 149.1.30ª de la Constitución, el Estado ha dictado el ya referido Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, que determina y clasifica las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada -aun previendo el mismo, como se ha dicho, determinados artículos a los que otorga carácter básico en virtud de las competencias recogidas en el artículo 149.1.1ª y 16ª-, si bien esta norma dispone -en lo que a la regulación contenida en el proyecto concierne- varios ámbitos de actuación en los que se deja cierto margen normativo a la Comunidad Autónoma para intervenir: los referidos al informe y traslado de solicitudes de acreditación de unidades docentes -artículo 6-; los alusivos a la determinación de la dependencia funcional, composición y funciones de las comisiones de docencia, aun dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud -artículo 10.1-; los relativos a la autorización por órgano competente de las rotaciones externas -artículo 21.1-; y los concernientes a la determinación de criterios para la aprobación y supervisión del plan de gestión de calidad docente -artículo 29.3-.

Fuera de los citados ámbitos, a la Comunidad Autónoma le estaría vedado regular la materia por carecer de competencia para ello, aun cuando se limite a efectuar una mera reproducción de la normativa estatal, técnica que puede reputarse inconstitucional por las razones ya esgrimidas por el Tribunal Constitucional en la sentencia referida al inicio de esta consideración.

Mas puede resultar admisible una mera transcripción de los preceptos estatales estrictamente necesarios cuando sea ello preciso para dotar de mayor inteligibilidad y sentido a la norma autonómica, si bien dicha operación requerirá mayor exigencia en la fidelidad de la reproducción que cuando se trata de preceptos básicos.

Se sugiere, por ello, al órgano consultante que desde esta perspectiva efectúe una revisión de las partes del texto del proyecto que inciden en el ámbito de dicha competencia exclusiva, limitándose a hacer referencia de la legislación estatal aplicable, y solo acudir a la incorporación de preceptos de la misma cuando fueran imprescindibles para el entendimiento de la norma que pretende aprobar el Consejo de Gobierno.

De cualquier modo y por suponer una vulneración del régimen sustantivo contemplado en la citada norma reglamentaria estatal, son objetables los siguientes preceptos o partes del proyecto:

- Capítulo VI. La evaluación de residentes.- Esta parte de la norma se objeta de modo completo, pues en el Capítulo VI del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, regulador de la “Evaluación”, no se deja margen de actuación a las Comunidades Autónomas -de hecho, ninguna de las normas autonómicas que han sido aprobadas hasta el momento contiene regulación alguna en este ámbito-. Además, los artículos 46 y 47 del proyecto que conforman el capítulo que se comenta, se limitan a transcribir de modo pobre y errático algunos preceptos de dicha norma estatal -artículos 19.2 y 3- y a remitir a la aplicación de la misma, por lo que no suponen una aportación relevante a la regulación contemplada en la norma planteada.

Mención especial merece, no obstante, al **artículo 47.2** que enumera de forma genérica, como fundamentos en que se basará la evaluación del residente, los informes de rotaciones realizadas, los informes de responsables de unidades asistenciales y los informes de evaluación formativa o continuada del tutor que, a su vez, tendrá en cuenta los datos contenidos en el libro del residente. Tal previsión, además de vaga, resulta inconexa con el detallado sistema de evaluación diseñado en la norma estatal que regula con exhaustividad la evaluación formativa como medio de seguimiento y calificación del proceso de adquisición de competencias profesionales durante el periodo de residencia, diferenciando la evaluación anual y sus posibles efectos, de la final del periodo de residencia y su eventual revisión, describiendo los procedimientos y órganos competentes para efectuar las mismas.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

- Artículo 48. Concepto.- Regula el precepto las rotaciones externas, las cuales vienen normadas en el artículo 21 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, dejando únicamente a la Comunidad Autónoma margen de actuación normativa en cuanto a su autorización por órgano competente.

En sus apartados 2 y 4 distingue el precepto, respectivamente, dos tipos de rotaciones externas -sistemáticas y de programa-, cuando tales categorías no han sido contempladas en la norma estatal. Asimismo, en relación a estas últimas incide el proyecto en que las mismas deben ser previamente autorizadas por el Ministerio competente en materia sanitaria, previsión que excede claramente de lo que debe ser objeto de regulación por una norma autonómica.

- Artículo 50. Requisitos.- El apartado 5 prevé como requisito para la determinación de rotaciones externas que la comisión de docencia de destino debe manifestar su conformidad a la rotación externa solicitada, si bien omitiendo -tal como consta en el artículo 21.2.e) de la norma estatal- que tal conformidad ha de ser manifestada “*expresamente*”, y que para ello “*se tendrán en cuenta las posibilidades docentes del dispositivo donde se realice la rotación*”.

Añade el precepto en el apartado 7 que “*No se podrán autorizar rotaciones externas de ninguna especialidad en los últimos 30 días previos a la finalización de la formación sanitaria especializada. Tampoco aquéllas que sobrepasen los límites de duración establecidos*”. Tal previsión no existe en la norma estatal, por lo que debe ser eliminada del texto reglamentario autonómico.

2.- En lo que se refiere al **segundo bloque** de observaciones, afectantes a preceptos básicos, es necesario destacar las que a continuación se relacionan:

- Artículo 30. Concepto.- Regula el precepto la figura del tutor, definiéndola y determinando a grandes rasgos su ámbito de actuación y responsabilidades. En su apartado 3 dispone que “*Salvo causa justificada, renuncia o situaciones particulares o incidencias específicas, así como las derivadas de la incorporación de criterios de troncalidad en la formación de*

especialistas, el tutor será el mismo durante todo el periodo formativo y tendrá asignados hasta un máximo de cinco residentes”.

Es decir, prevé la norma como regla general que el tutor sea el mismo durante todo el proceso formativo, introduciendo posibles excepciones en varios supuestos que son que se aprecie causa justificada, que exista renuncia -aspecto que podría subsumirse en el anterior-, que concurren situaciones particulares o incidencias específicas, u otras derivadas de la incorporación de criterios de troncalidad en la formación de especialistas.

La prescripción de que el tutor sea el mismo durante todo el periodo formativo ha sido la línea general prevista en la norma básica, al disponer el artículo 11.3 del Real Decreto 183/2008, que *“El tutor, que, salvo causa justificada o situaciones específicas derivadas de la incorporación de criterios de troncalidad en la formación de especialistas, será el mismo durante todo el periodo formativo, tendrá asignados hasta un máximo de cinco residentes”*. Las excepciones recogidas a dicha regla en este precepto se concretan, por ende, en causas justificadas o situaciones específicas que resultan vinculadas únicamente a la incorporación de tales criterios de troncalidad, sin constituir ambos aspectos excepciones diferentes.

De este modo, el precepto proyectado, al ampliar los supuestos de excepción a la regla general de unicidad del tutor durante todo el proceso formativo, viene a disminuir las exigencias fijadas en la norma básica. Se estima, por ello, que contraría la misma y que debería ser eliminado del texto.

- Artículo 32. Acreditación del tutor.- El apartado 9 contempla que *“En casos excepcionales, a criterio de la comisión de docencia y por una única vez, se permitirá una acreditación provisional por dos años, hasta reunir los requisitos exigidos”*.

Asume el citado apartado, por ende, la posibilidad de que, sin cumplir los requisitos que se exigen para otorgar la acreditación como tutor, se conceda una suerte de acreditación con carácter provisional, en tanto se reúnen los mismos.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El artículo 12.2 del Real Decreto establece con carácter básico que *“Las Comunidades Autónomas, con la finalidad de garantizar la idoneidad y el mantenimiento de las competencias de los tutores, regularán los procedimientos de evaluación para su acreditación y reacreditación periódica con sujeción a lo previsto en el artículo 10.1 y 3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre”*; añadiendo que *“A estos efectos, se tendrán en cuenta, entre otros factores, la experiencia profesional continuada como especialista, la experiencia docente, las actividades de formación continuada, la actividad investigadora y de mejora de la calidad, la formación específica en metodologías docentes, así como el resultado de las evaluaciones de calidad y encuestas sobre el grado de satisfacción alcanzado”*.



En base a tales aspectos se han fijado en el apartado 8 del precepto que se comenta los criterios que han de informar *“los méritos y el nivel mínimo”* con que han de contar quienes aspiren a ser acreditados como tutores; circunstancias todas ellas que supondrán una garantía de la idoneidad y competencia de los que sean designados. Tal idoneidad y garantía de competencia exigida por la norma básica no se halla garantizada en el supuesto previsto en el apartado 9 que es objeto de comentario, pues no se reúnen los requisitos marcados.

Se considera, por ello, que tal previsión debería ser eliminada del texto, en cuanto no da cumplimiento a la finalidad prevista en la norma básica.

- **Artículo 33. Nombramiento.**- En el apartado 1 se residencia la realización del nombramiento en *“la dirección del centro o área sanitaria”*, si bien el apartado V de la Orden 581/2008, a cuya aplicación remite el artículo 11.5 del Real Decreto -precepto este que cuenta con carácter básico-, alude al *“órgano directivo de la entidad titular de la unidad docente, a propuesta de la comisión de docencia y previo informe del jefe de la unidad asistencial de la especialidad correspondiente”*. Se considera, por tanto, que debería ajustarse a dicha dicción el órgano a quien compete el nombramiento y la constatación de la necesidad de tales informes. No se obsta tanto la denominación del órgano, sino la omisión de exigencias procedimentales que, en definitiva, son instrumento de garantía para los interesados.

En el apartado 2 debería ajustarse igualmente la denominación del órgano encargado de aprobar el nombramiento.

El apartado 3 prevé el supuesto de que los residentes se adscriban a otro tutor acreditado del servicio o unidad docente en el caso de que el tutor no pueda desempeñar su labor durante más de seis meses. Añade, además, en el último inciso que *“Si no existiesen más tutores acreditados en dicho servicio o unidad docente, o no resultara pertinente, la dirección, a propuesta de la comisión de docencia, nombrará provisionalmente como tutor a un especialista de la unidad docente”*. Contempla el precepto, en definitiva, que pueda ejercer las funciones de tutor un especialista que no estuviera acreditado previamente.



La mencionada previsión conculca la exigencia contenida en el artículo 11.1 del Real Decreto 183/2008, que al definir la figura del tutor exige la acreditación del mismo, señalando que *“es el profesional especialista en servicio activo que, estando acreditado como tal, tiene la misión de planificar y colaborar activamente en el aprendizaje de los conocimientos, habilidades y actitudes del residente a fin de garantizar el cumplimiento del programa formativo de la especialidad de que se trate”*; y asimismo, el apartado 5 de tal precepto establece sin excepción que *“El nombramiento del tutor se efectuará por el procedimiento que determine cada Comunidad Autónoma, con sujeción a los criterios generales que en su caso apruebe la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, entre profesionales previamente acreditados que presten servicios en los distintos dispositivos integrados en el centro o unidad docente y que ostenten el título de especialista que proceda”*.

La exigencia de acreditación del tutor previamente al nombramiento es ineludible en los preceptos básicos. Debería, por ende, eliminarse del texto dicha previsión de exceptuar esta exigencia.

El expediente administrativo de elaboración del proyecto de decreto no pone de manifiesto los problemas de índole práctica que han podido llevar al autor del proyecto de norma a suprimir las exigencias derivadas del estricto cumplimiento de los preceptos estatales que regulan la acreditación y el nombramiento de tutores. Sean cuales fueren, no resulta jurídicamente



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

aceptable intentar resolverlos en la forma en que lo hacen los artículos 32 y 33.

Son pocas las comunidades autónomas que han normado estos aspectos, y ninguna de ellas ha eludido la necesidad de acreditación ni la exigencia de los requisitos para cumplir las funciones de tutor. Solo ante un supuesto muy concreto -impedimento por causa justificada- y para un plazo muy restringido -periodo de ausencia del tutor- el ejecutivo vasco en su Decreto 34/2012, de 6 de marzo, por el que se ordena el sistema de formación sanitaria especializada en esa Comunidad Autónoma, permite el nombramiento provisional, sin previa acreditación, pero señalando expresamente que ha de reunir los requisitos exigidos para su obtención.



V

Otras observaciones de carácter no esencial.- Se expresan en la presente consideración las concretas observaciones advertidas tras el examen del texto del proyecto presentado que, sin revestir carácter esencial, pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

Título.- El apartado I.b).7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -de aplicación generalizada en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma- dispone que el título de una disposición *“indica el contenido y objeto de aquélla, lo que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

Apelando a dicha concisión, se sugiere que se elimine del título de la norma la referencia a la *“Comunidad Autónoma”*, vinculando el sistema de formación sanitaria que se regula únicamente a *“Castilla-La Mancha”*.

Parte expositiva.- El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

prevé que en la parte expositiva de las disposiciones ha de reflejarse de forma suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Por otro lado, las Directrices de Técnica Normativa citadas establecen en su apartado I.c).12 que *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

Desde esta perspectiva, se sugiere que se revise la redacción del preámbulo elaborado, el cual debería ser completado describiendo de modo preciso el objeto y contenido de la disposición que se dicta y la finalidad pretendida -que no se reflejan en su totalidad en el párrafo octavo-, e indicando de manera correcta y exhaustiva las competencias ejercitadas con la aprobación de la misma -recogidas en la consideración III-, así como reflejando la justificación de su adecuación al contenido de los principios de buena regulación.

Asimismo y como observaciones específicas, se considera necesario proponer la eliminación, por un lado, del segundo párrafo referente al Real Decreto 139/2003, de 7 de febrero, por el que se actualiza la regulación de la formación médica especializada, el cual no se encuentra vigente en la actualidad y no aporta nada a la exposición; y, por otro, del penúltimo párrafo en el que se recoge la alusión al actual decreto regulador de la estructura orgánica y competencias del departamento impulsor de la iniciativa, pues además de resultar inconexo con los párrafos previos, aparece como meramente coyuntural y no favorecedor de la permanencia de la regulación contenida en la norma.

Artículo 1. Objeto.- Se señala como objeto de la norma la regulación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha *“conforme a lo establecido en la legislación básica estatal”*. Esta última afirmación resulta imprecisa pues, como se ha expuesto en consideraciones previas, el proyecto se dicta al amparo de normativa estatal declarada en parte básica -en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1.1ª y 16ª de la Constitución- y en parte dictada en virtud



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de competencia exclusiva -prevista en el artículo 149.1.30ª-. Debería, por ello, matizarse dicha afirmación.

Artículo 4. Principios generales.- El apartado 2 dispone que en el sistema de formación especializada se desarrollarán por los especialistas en formación las actividades previstas en el programa correspondiente a la especialidad de que se trate, de forma tutelada y sujeta a las evaluaciones “*que se determinen reglamentariamente*”. Tal remisión al reglamento resulta confusa e imprecisa, en cuanto la norma que se pretende aprobar cuenta ya con dicho rango reglamentario. Se sugiere, por ello, que se revise y valore la permanencia en el texto de dicha remisión al reglamento.

Artículo 9. Acreditación de las unidades docentes.- En el apartado 1 resulta errónea la referencia al artículo 6 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, pues debería aludir al artículo 5.

 El apartado 2 regula el procedimiento para solicitar la acreditación de la unidad docente, adaptando a las especialidades organizativas de la Comunidad Autónoma el artículo 26.3 de la Ley 44/2003 y el artículo 6 del citado Real Decreto. Para su mayor precisión se sugiere que se indique expresamente que las solicitudes de acreditación de las unidades docentes se presentarán ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

Artículo 12. Adscripción de unidades docentes.- No se alcanza a entender la razón por la que el apartado 1 relativo a la adscripción de las unidades docentes a una comisión de docencia se restringe a las unidades de ámbito regional o multiprofesional de Atención Familiar y Comunitaria, obviando el resto de las que aparecen en el Anexo II del Real Decreto de referencia.

Artículo 16. Composición de las comisiones de docencia.- En el último inciso del apartado 3 se contempla que las funciones de secretario, en caso de ausencia del designado y de su suplente, se realicen por el “*miembro*” de menor edad. Una mayor precisión de la norma aconsejaría que se refiriera a “*vocal*”.

El apartado 4.a) prevé que existirán un máximo de cinco vocales en representación de los tutores, elegidos por estos, teniendo en cuenta las titulaciones y naturaleza de las especialidades. El criterio 2 del apartado II de la Orden SCO/581/2018, de 22 de febrero, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el que se fijan criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia, a la figura del jefe de estudios de formación especializada y al nombramiento de tutor, -a los cuales remiten el ajuste de la actuación autonómica tanto el artículo 27.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, como el artículo 10.1 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero- atiende asimismo al *“número de residentes que se formen en cada una de ellas, así como a las características del correspondiente centro o unidad”*, aspectos que no deberían ser omitidos en el proyecto.



Artículo 17. Nombramiento y cese de los vocales.- El apartado 1 establece que los vocales de la comisión de docencia serán nombrados, renovados o cesados por el órgano de dirección de la entidad que figure como titular de la acreditación del centro o unidad docente, *“a propuesta de la propia comisión”*. Tal propuesta no parece resultar operativa dado que los vocales forman parte de esa misma comisión. Asimismo, en el apartado 4 se contemplan supuestos de cese que deberán ser propuestos por el jefe de estudios. Se sugiere, por ello, que se coordine y revise tal regulación.

En el apartado 3 se recogen como causas del cese la renuncia, el incumplimiento y la revocación -omitiendo la finalización del mandato-. No obstante, en el apartado 4 se solapan estos dos últimos, constituyendo la revocación la consecuencia del incumplimiento producido -bien por dejación de funciones o por falta de asistencia a las sesiones de la comisión-. Se propone, de este modo, la revisión de ambos apartados.

Por otro lado, se sugiere que se reflexione sobre el empleo del término *“revocación”*, el cual es utilizado en el ámbito del procedimiento administrativo común -artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- en relación a la eliminación del mundo jurídico de los actos desfavorables o de gravamen. Esta observación se hace extensiva al resto de artículos del proyecto que aluden a dicha figura de la revocación.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 18. Funciones de la comisión de docencia.- La función prevista en el epígrafe f), *“Elaborar protocolos escritos de actuación para graduar la supervisión de las actividades que lleven a cabo los residentes en áreas asistenciales significativas, con referencia especial al área de urgencias o cualesquiera otra que se considere de interés”*, restringe la recogida en el punto 4 del apartado I de la Orden 581/2008, que en términos más amplios recoge *“Elaborar el protocolo de supervisión de los residentes en los términos establecidos en la legislación vigente”*.

La función recogida en el epígrafe i) *“Fomentar la participación de los residentes en cursos, congresos, seminarios o reuniones científicas, relacionados con el programa”*, restringe igualmente la prevista en el punto 7 del apartado I de la Orden mencionada relativa a la aprobación de tal participación *“previo informe de la unidad de apoyo a la formación/investigación que en cada caso corresponda, oído el tutor y el responsable de la unidad asistencial de que se trate”*.

En el epígrafe k) se plasma la función de *“Participar en la acreditación y evaluación de tutores y otras figuras docentes que existan en su centro o unidad y proponer su nombramiento al órgano directivo correspondiente”*. El artículo 32.10 del proyecto determina que la resolución de acreditación del tutor será dictada por la correspondiente comisión de docencia, por lo que el verbo *“participar”* no resulta adecuado, ya que en tal órgano se residencia la toma de la decisión. Esta misma objeción ha de efectuarse en cuanto el artículo 40.6 del proyecto encomienda a la comisión de docencia la evaluación del tutor coordinador. Se sugiere, por ello, la revisión de la función regulada.

La función que se detalla en el epígrafe m) relativa a informe sobre *“las estancias formativas de extranjeros”*, omite el requisito expresado en el artículo 30.1.e) 2º del Real Decreto 183/2008, de que en el informe de la comisión de docencia conste la aceptación del interesado y que dicha aceptación no perjudica la capacidad docente del centro. Debería, pues, completarse el epígrafe.

En la función recogida en el epígrafe o) sobre remisión al Registro Nacional de Especialistas en Formación de las evaluaciones finales y anuales

se ha omitido, sin que conste la razón, el inciso previsto en el apartado I.11 de la aludida Orden de que tal actuación se efectúe a través del presidente de la comisión de docencia.

Por último, el epígrafe q) recoge la referencia a la revisión de evaluaciones anuales. Se considera, por ello, que quizás se encontraría mejor ubicada a continuación la función recogida en el apartado n) sobre la revisión de evaluaciones anuales negativas no recuperables.

Artículo 19. Funciones del presidente, secretario y vocales.- El apartado 2, en su epígrafe a), prevé como función del secretario la de asistir a las reuniones con voz pero sin voto, circunstancia que huelga en cuanto ya ha sido plasmada en el artículo 16.3.



En el resto de epígrafes de dicho apartado 2 se enumeran las diversas funciones encomendadas al secretario, llegando incluso al detalle de aludir a que ha de reservar el aula o sala donde se celebrará la reunión. Tal detalle es innecesario, por otra parte, pues es inherente a las funciones de la secretaría- contrasta con la omisión de funciones de entidad previstas en el artículo 16.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, relativas a velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetadas. Esta misma observación se hace extensiva a la función que prevé el epígrafe e) de elaborar el borrador del acta durante el transcurso de la reunión de la comisión, cuando el artículo 18.1 de dicho texto legal le encomienda levantar acta de cada sesión, para lo cual deberá remitir previamente el texto redactado a todos los miembros del órgano colegiado.

El apartado 3 dispone que la designación y cese del secretario, así como su sustitución temporal en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad *“se realizarán según lo dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo”*. Tal régimen parece contradecir el artículo 16.3 que establece que el secretario será designado por el órgano directivo al que esté adscrita la correspondiente comisión de docencia y que deberá nombrarse igualmente un suplente que actúe en tales casos, ejerciendo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

tales funciones en caso de ausencia el miembro de menor edad. Se sugiere, por ello, la eliminación del apartado.

En el apartado 4.d) la posibilidad de formular voto particular debe remitirse a los supuestos en que ello suceda, por lo que debería expresarse “*en su caso*”.

Artículo 22. Composición de las subcomisiones de docencia específicas.- Una más elaborada redacción aconseja que en el apartado 1 se inserte una introducción.

En el apartado 4 ha de aludirse a la “*subcomisión*” de docencia.



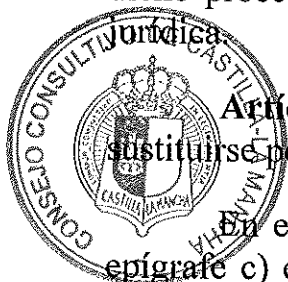
Artículo 23. Definición y concepto.- Tal denominación debería revisarse y precisarse, pues el precepto atiende al concepto de jefe de estudios de formación especializada, a su dependencia y a su modo de actuación.

El último inciso del apartado 2 prevé que anualmente “*la dirección podrá elaborar un documento con los objetivos e indicadores para la valoración del desempeño de las funciones del jefe de estudios*”. Debería precisarse de qué dirección se trata, y reflexionar sobre la posible falta de eficacia de la medida prevista, pues al posibilitarla sin más puede que se opte por no ejercitarla.

Artículo 24. Funciones.- En el epígrafe g) se recoge como función del jefe de estudios la de “*promover y fomentar*” líneas y actividades de investigación relacionadas con las especialidades en Ciencias de la Salud, en consonancia con los planes de salud de la Comunidad Autónoma y los programas I+D relacionados con la formación sanitaria especializada. Omite, no obstante, el epígrafe, sin justificación alguna, la función de “*definir*” dichas líneas y actividades, pese a que el criterio 8 del apartado III de la Orden 581/2008 -aplicable de acuerdo con lo exigido en el artículo 10.2 del Real Decreto 183/2008- lo contempla. Se considera necesario, por ende, que se incluya en el texto.

Artículo 26. Elección y nombramiento.- Contempla el precepto en su apartado 2 que en el ámbito del sector público el acceso a la jefatura de estudios se efectuará mediante convocatoria pública. Tras describir los

requisitos imprescindibles con que el afectado ha de contar, dispone en el epígrafe b) que su designación compete a la persona titular de la gerencia a la que pertenezca el centro o unidad docente que corresponda, *“mediante el procedimiento de libre designación”*, teniendo en cuenta los conocimientos y experiencia acreditada en las vertientes asistencial, docente e investigadora y el proyecto de gestión previsto. La alusión a dicho procedimiento resulta confusa e imprecisa, pues no se trata de un procedimiento de provisión de los contemplados en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, sino de una convocatoria libre en la que la autoridad designa, a la vista de los méritos, al candidato que resulta más adecuado, teniendo dicha designación una duración temporal de cuatro años y existiendo diversas razones para su cese. Se considera, por tanto, que la referencia a dicho procedimiento debería eliminarse pues no contribuye a la seguridad



Artículo 28. Cese.- En el apartado 1 el término *“realizado”* debería sustituirse por *“aprobado”* o *“acordado”* que resulta más preciso.

En el apartado 3 se enumeran las causas de cese, contemplando el epígrafe c) el *“cese del nombramiento como jefe de estudio por parte del órgano que lo efectuó, que deberá ser motivado, oída la comisión de docencia”*. Tal circunstancia no constituye una causa en sí misma, por lo que debería revisarse y, en su caso, eliminarse, dada su relación con la prevista en el epígrafe f) relativo al incumplimiento manifiesto de sus funciones.

Artículo 30. Concepto.- En el apartado 4 se contempla la posibilidad de que el tutor, en función de las dimensiones del servicio o centro y del número de tutores, pueda ejercer labores de coordinación con el resto, de acuerdo con la jefatura asistencial de la unidad docente de que se trate. Parece que esta figura es la que se regula con posterioridad en el artículo 40, por lo que se considera que deberían coordinarse ambos preceptos y, en su caso, eliminarse el apartado.

Artículo 31. Funciones.- En el apartado 2.a).4º se recoge la función del tutor de elaborar un plan individual de formación de cada residente, en coordinación con los responsables de los dispositivos asistenciales y docentes que intervengan en su proceso formativo. Obvia el artículo, la referencia a la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

participación en la elaboración de dicho plan individual de formación de los demás tutores de residentes que se formen en el centro o unidad docente que prevé el artículo 11.2 del Real Decreto 183/2008 con carácter básico, por lo que se considera conveniente su introducción en el texto.

El epígrafe b).3º se propone que sea completado, introduciendo en consonancia con el artículo 40.3.c) del proyecto que le corresponde proponer *“al tutor coordinador”* las rotaciones internas y externas del plan formativo individual.

Debería revisarse si el epígrafe c).4º integra al d).2º en relación a la realización de reuniones periódicas con otros tutores, colaboradores docentes y profesionales que intervengan en la formación sanitaria especializada y, en su caso, refundir ambos preceptos. Idéntica sugerencia se plantea en relación al epígrafe b).3º y epígrafe f) sobre rotaciones externas.

En el epígrafe c).5º se alude al *“programa docente”* de cada residente, concepto este que no ha sido manejado en la norma y que parece corresponderse con el plan individual de formación. Si así fuera, debería sustituirse la denominación.

Artículo 32. Acreditación del tutor.- El apartado 10 podría simplificarse si se expresara que la acreditación alcanzará todo el periodo formativo del residente. Asimismo, el último inciso relativo a que tres meses antes de finalizar este periodo deberá solicitarse la reacreditación, debería ser eliminado en cuanto se regula de modo específico en el posterior artículo 38.1.

Artículo 34. Dedicación.- La redacción del apartado 2 resulta incorrecta, debiendo aludir al supuesto de *“que desempeñen además las funciones de”* tutores coordinadores o vocales de comisiones de docencia o subcomisiones específicas.

Artículo 35. Reconocimiento e incentivación.- El segundo punto del apartado 1 debería recogerse en párrafo aparte ya que se vincula al artículo 10.4 de la Ley 44/2003 y no al 10.2 de la misma como el primero.

Una más cuidada dicción aconsejaría que en el apartado 4.a) se atendiera a la consideración de la tutoría “*como mérito a valorar*” en la carrera profesional.

Artículo 36. Evaluación.- La alusión recogida en el apartado 2.c).2º relativa al “*proyecto docente individualizado*” resulta confusa, por lo que debería revisarse a fin de constatar que se refiere al plan individual de formación de cada residente, sustituyéndola, en su caso.

Artículo 37. Cese.- Se sugiere la sustitución de “*realizado*” por “*acordado*” o “*aprobado*”, términos que resultan más precisos.

El apartado 2 prevé que “*En todo caso*” se deberá dar audiencia al interesado en el procedimiento de cese. Este trámite, no obstante, no vendrá justificado en el supuesto de que se produzca una renuncia voluntaria (apartado 3.a), en el que se inicia el procedimiento a instancia del propio interesado, pudiéndose entender, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que al no figurar en el procedimiento otros hechos, alegaciones o pruebas que las aducidas por el interesado, puede prescindirse de dicho trámite. Se sugiere, por tanto, que se elimine la locución señalada.

El apartado 3 en su epígrafe f) prevé como causa de cese la revocación de la acreditación del tutor, señalando que el cese en este caso será automático y remitiendo al artículo 39.3, precepto que vuelve a reseñar la automaticidad del cese. Para evitar la repetición existente, se considera que el epígrafe f) debería contemplar únicamente la revocación de la acreditación del tutor, y que las consecuencias de la misma deberían quedar reflejadas en el citado artículo 39.3.

Artículo 39. Revocación de la acreditación.- El apartado 1 contempla las circunstancias ante las que se podrá revocar la acreditación a un tutor, indicando en el epígrafe c) que se producirá ante “*reiteradas*” evaluaciones negativas por parte de los especialistas en formación tutorizados. El supuesto así redactado resulta indeterminado, por lo que se recomienda su acotación.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El apartado 2 encomienda la aprobación de la revocación de la acreditación a la dirección del centro o área sanitaria, previsión cuya lógica no se alcanza a comprender, pues si conforme al artículo 32.10 la acreditación fue dictada por la comisión de docencia, parece que debería ser este mismo órgano el que la revocara.

Artículo 40. El tutor coordinador.- El apartado 3 enumera las funciones que se le encomiendan, señalando en el epígrafe c) la de recibir las propuestas de rotaciones externas elevadas por los tutores y darlas traslado a la comisión de docencia para su “*aprobación*”. Tal previsión debería coordinarse con el artículo 18.c) que expresa como función de la comisión de docencia la de “*valorar*” las propuestas de rotaciones externas.

**Artículo 45. Registro de tutores y profesionales al servicio de la formación sanitaria especializada de Castilla-La Mancha.-** El apartado 1 expresa que se crea dicho registro, señalando que el mismo incluirá a “*tutores, jefes de estudio, coordinadores de formación de Enfermería y técnicos de apoyo docente*”. En dicha relación se echan en falta las demás figuras que en torno a la labor docente se han descrito a lo largo del proyecto -así, responsable de docencia, tutor de apoyo, tutor coordinador o colaboradores docentes-, algunas de las cuales se recogen en el apartado 2.e) posterior. Se sugiere, por ello, que se revise el apartado y complete, en su caso.

Asimismo, debe destacarse que resulta incorrecta la alusión a los “*coordinadores de formación de Enfermería*”, a los que el artículo 41 denomina “*Coordinador de docencia de enfermería*”, debiendo consignarse correctamente su denominación -la cual, por otra parte, se respeta en el mencionado apartado 2.e)-.

En el apartado 2 se describe la información que ha de recogerse en el registro, indicando el epígrafe c) los datos académicos, entre los que alude a la “*formación específica como tutor*”. La vinculación de dicha formación específica al desempeño de las labores de tutor se estima imprecisa, ya que varios de los que accedan al registro no contarán con la condición de tutores. Se sugiere, por ende, que se cite únicamente como información a integrar en el registro la “*formación específica*”.

Artículo 50. Requisitos.- Se sugiere sustituir la referencia a la aprobación de la propuesta de rotación externa por las comisiones de docencia, que figura en el apartado 1, pues puede llevar a error, ya que dichos órganos colegiados realmente no autorizan la rotación externa sino que, conforme al artículo 18.c), las “*valora*”.

Artículo 51. Procedimiento.- Regula el precepto el procedimiento de autorización de las rotaciones externas. El apartado 1 comienza con la presentación de la solicitud por la comisión de docencia a la Dirección General competente, obviando el primer paso ya anunciado en el artículo 50.1 de que la propuesta de rotación externa sea realizada por el tutor del residente. Asimismo, no se incluye en el apartado el informe de la comisión de docencia de destino en el que se recoja la conformidad expresa de esta, pese a ser requisito exigido para la autorización en el artículo 50.5.



En el apartado 2 debería precisarse indicando, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que el plazo para notificar la resolución se computará desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración, y no resultar apropiado el rango reglamentario de la norma para la determinación de los recursos procedentes.

El apartado 3 en el que se prevé la posibilidad de impugnación de la resolución mediante el correspondiente recurso de alzada, debería ser eliminado del texto del proyecto al tratarse de una norma básica de procedimiento administrativo común contemplada en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No se infiere con claridad el concepto de “*anulación*” que se contempla en el apartado 4, por lo que se sugiere su revisión y, en su caso, sustitución o supresión.

Disposición transitoria cuarta. Funcionamiento de las comisiones.- Prevé la disposición que “*Hasta tanto no se establezcan las normas de funcionamiento específicas, las comisiones de docencia y la CFSE se regirán por lo dispuesto en la sección 3ª, subsección 1ª, y en la sección 4ª*”



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

Carece de sentido incardinar tal previsión como regulación transitoria hasta que no se establezcan las normas de funcionamiento específicas, ya que la regulación de los órganos colegiados que se invoca constituye normativa básica, por lo que será de aplicación siempre -exista norma autonómica o no- a los citados órganos de la Comunidad Autónoma. Se sugiere, por tanto, su eliminación del texto.

Conceptos jurídicos indeterminados.- Finalmente, y como observación general al articulado, se considera oportuno destacar el empleo excesivo en el texto de conceptos jurídicos indeterminados, sugiriéndose que, en la medida de lo posible, y en aras a la seguridad jurídica, sean acotados por el redactor de la norma.

En este punto son destacables el artículo 19.1.b), que alude a la *“suficiente antelación”*; el artículo 28.3.f) que recoge el *“incumplimiento manifiesto”*; el artículo 32.3.g) que incluye *“de forma manifiesta”*; el artículo 32.9, que se refiere a *“casos excepcionales”*; el artículo 33.3 que expresa el supuesto de que la situación que regula no resultara *“pertinente”*; el artículo 37.3.d) sobre *“incumplimiento manifiesto”*; el artículo 46.3, que menciona *“casos especiales”* y *“circunstancias específicas”*; y el artículo 51.4 que recoge la referencia a *“incidencia relevante”*.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

Cita de disposiciones.- Aun valorando positivamente la técnica seguida por el redactor del proyecto en relación a la cita de normas, es preciso destacar que conforme a lo previsto en el apartado I.k).73 de las Directrices de Técnica Normativa sobre normas estatales, *“La cita deberá incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre”*; añadiendo en el inciso

final que *“Se exceptúan de esta regla aquellas normas preconstitucionales todavía en vigor que, por su antigüedad, no pueden adecuarse a los criterios de cita fijados, por lo que deberían citarse por su nombre”*. En el epígrafe 74 se mencionan los mismos parámetros en relación a la cita de normas autonómicas.

Desde esta perspectiva se sugiere que se revisen las referencias al Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, recogida en el artículo 5, epígrafe a), eliminando la referencia a que en adelante se citará como *“Estatuto de los Trabajadores”*.



Asimismo, deberá conformarse correctamente la cita inserta en el artículo 6, epígrafe a), de acuerdo con la directriz I.k).80 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa, según el cual *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Por otro lado, en cuanto a la Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se ordena la publicación del Acuerdo suscrito entre el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha y las Organizaciones Sindicales sobre condiciones laborales y económicas del personal sanitario en formación por el sistema de residencia, debe modificarse la fecha *“26-04-2007”*, eliminando los guiones y consignando el mes en letra según la directriz.

Cita del Estatuto de Autonomía.- Conforme al apartado I.k).72 de las aludidas Directrices *“Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la Ley Orgánica por la que se aprueban”*.

De este modo, la cita al Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que recoge la parte expositiva debe omitir la referencia a la Ley Orgánica de aprobación.

Abreviatura de la denominación de la Consejería.- La primera cita de la Consejería y de la Dirección General competente en materia de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

formación sanitaria se recoge en el artículo 3, siendo en este lugar en el que debería especificarse que en adelante se abreviará su denominación como “la Consejería” o “la Dirección General”, lo que posibilitaría que tales menciones únicas y abreviadas se consignaran a lo largo del articulado, favoreciendo y simplificando la redacción.

Uso de siglas y acrónimos.- El apartado V.b) de las mencionadas Directrices establece que *“El uso específico de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación”*.



El cumplimiento de esta regla precisa la revisión del texto a fin de asegurar su aplicación, destacándose el artículo 11 que alude por primera vez al SESCOAM, sin haber introducido la denominación previa del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha; y el artículo 55, que cita a la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de Castilla-La Mancha con su denominación completa, pese a haberse abreviado desde el artículo 11.2.

Extensión de artículos.- El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices expresa que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

Tal observación deberá tenerse en cuenta en la redacción del texto definitivo, siendo destacables por su extensión los siguientes artículos:

- Artículo 32. Acreditación del tutor, que a lo largo de once apartados contempla tanto los requisitos para ser acreditado, como el procedimiento a sustanciar y los méritos a valorar.

- Artículo 40. El tutor coordinador, que recoge en ocho apartados la definición, la enumeración de las funciones que tal figura tiene encomendadas -con un total de catorce epígrafes-, el procedimiento para su nombramiento, el tiempo de dedicación, la evaluación y el reconocimiento.

- Artículo 53. Plan de Gestión de la Calidad de la Docencia, que contempla en nueve apartados sus líneas generales, el procedimiento de aprobación, los aspectos que ha de contener, la evaluación de sus resultados y su difusión.

Erratas y correcciones gramaticales.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En los párrafos segundo y tercero de la parte expositiva se repite *"nuestro país"*.

En el artículo 3 debería insertarse entre comas *"de la Consejería competente en materia de sanidad"*.

En el artículo 14.5 debe incluirse *"materia de"* previamente a *"formación sanitaria especializada"*.

En el artículo 15.1 se ha omitido el verbo *"dependerán"* en el segundo punto.

En el artículo 19.4.d) debe eliminarse el posesivo *"su"* que precede a *"voto particular"*.

En el artículo 37.2 el término *"instancias"* debería consignarse en singular.

En los artículos 40.7.a) y 42.6.a), sobran guiones.

En el artículo 46.1 primera línea falta la contracción *"del"* antes de la cita del Real Decreto 183/2008.

En el artículo 50.3 debería sustituirse *"nuestra"* por *"la"*.





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En el artículo 53.3, segunda línea, debe consignarse correctamente la denominación de la figura “jefe de estudios”. En el apartado 8 se repite el verbo “establecer”.

Faltan puntos en diversos párrafos a lo largo del articulado -por ejemplo en el artículo 5.c), artículo 14.1.b), artículo 19.2.a), artículo 20.4, artículo 38.2.b)- , debiendo incorporarse los mismos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD



Toledo, 14 de mayo de 2019

LA SECRETARIA GENERAL