

Dictamen núm. 11/2009, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'ordenació de la Inspecció de Serveis Sanitaris de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Dictamen núm. 11/2009, relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'ordenació de la Inspecció de Serveis Sanitaris de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra *a*, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i, l'article 4, lletra *a*, incís primer del Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 25 de febrer de 2009 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Salut i Consum relativa al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'ordenació de la Inspecció de Serveis Sanitaris de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

Segon. El mateix dia 25 de febrer s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients. Respon a la tramesa la Caixa i la FELIB

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

1. Resolució del conseller de Salut i Consum per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració de la norma.
2. Memòria justificativa sobre la necessitat i l'oportunitat de dur a terme la regulació objecte de la norma.
3. Memòria econòmica.
4. Esborrany inicial del Decret, versió castellana.
5. Esborrany inicial del Decret, versió catalana.
6. Tramesa del Projecte a les conselleries del Govern de les Illes Balears
7. Tramesa del Projecte a l'Institut Balear de la Dona i informe d'impacte de gènere.
8. Tramesa del Projecte a la PIMEB a la CAEB
9. Tramesa del Projecte al CES
10. Tramesa de l'anunci de la informació pública del Projecte al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, i publicació.
11. Informes jurídics i suggeriments de les conselleries d'Economia, Hisenda i Innovació; d'Afers Socials, Promoció i Immigració; de Turisme; d'Esports i Joventut; de Comerç, Indústria i Energia; d'Interior i de Treball i Formació
12. Ofici del CES
13. Contestació a les al·legacions i suggeriments efectuats per les conselleries de Treball i Formació i d'Interior.
14. Informe jurídic.
15. Informe de la secretaria general
16. Esborrany final, versió castellana.
17. Esborrany final, versió catalana.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable i atès l'article 24 *d* del Reglament d'organització i funcionament del CES, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball de l'Àrea Social perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 18 de març i el Ple aprova, finalment, el dictamen el dia 24 de març de 2009.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per un article únic, una part final formada per una disposició derogatòria i dues disposicions finals, i un annex, amb el Reglament, el qual està compost per un total de 21 articles distribuïts en 2 títols.

I. El preàmbul exposa el marc normatiu que l'habilita. Així, d'una banda, en l'àmbit autonòmic, fa referència a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears i a la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de salut de les Illes Balears, la qual atribueix al Servei de Salut la gestió dels serveis públics sanitaris de caràcter assistencial de tot el Sistema Sanitari Públic i, en conseqüència li atribueix les competències de control, inspecció i avaluació dels centres sanitaris on es presta assistència sanitària i l'avaluació i el control dels convenis amb entitats i centres concertats.

De l'altra banda, i pel que fa a les lleis estatals contempla la normativa estatal des de l'article 43 de la Constitució espanyola, que disposa el dret a la protecció de la salut i una correlativa obligació dels poders públics d'organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i de les prestacions i serveis que siguin necessaris. També fa referència a la Llei 14/1986, de 25

d'abril, general de sanitat i a la més recent Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat de l'assistència sanitària, que estableix que tots els centres i els establiments sanitaris han d'estar sotmesos a la inspecció i control sanitaris.

Així doncs, per dur a terme les tasques que aquestes lleis encomanen l'Administració, és necessari dotar d'un marc ordenador els serveis d'inspecció dels serveis sanitaris i això és el que es pretén amb aquest Projecte de decret.

II. La part dispositiva del Projecte de decret, com s'ha dit, consta d'1 únic article amb el qual s'aprova el Reglament d'ordenació de la Inspecció dels Serveis Sanitaris del Servei de Salut de les Illes Balears.

III. Pel que fa a la part final, la disposició derogatòria disposa que queden derogades totes les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin al que estableix aquest decret. I les disposicions finals disposen, en primer lloc que s'autoritza el conseller de Salut i Consum per desplegar i aplicar aquest decret i, en segon lloc, que el Decret entra en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

IV. L'annex que es pretén aprovar mitjançant aquest Projecte de decret és el Reglament d'ordenació de la Inspecció del Servei de Salut de les Illes Balears i consta, com ja hem dit, de 21 articles ordenats en dos títols.

El primer, el qual regula les disposicions generals conté 7 articles distribuïts en 3 capítols que són els següents:

- Capítol I, sobre l'objecte i l'àmbit d'aplicació, consta de 2 articles. L'article 1 defineix un doble objecte. D'una banda, l'ordenació de la

Inspecció de Serveis Sanitaris del Servei de Salut de les Illes Balears. I, de l'altra, la regulació de les seves activitats de vigilància, control, inspecció i avaluació.

- Capítol II, relatiu a les competències, conté un sol article el qual atribueix a la Inspecció dels Serveis Sanitaris del Servei de Salut de les Illes Balears, les competències de vigilància, control, avaluació i inspecció.
- Capítol III, sobre el personal i mitjans de la Inspecció dels Serveis Sanitaris.

El títol segon, relatiu al funcionament i a l'actuació de la Inspecció de Serveis Sanitaris, consta igualment de 3 capítols, amb els articles 8 a 21:

- Capítol I, principis de funcionament. Aquest capítol regula els objectius, els principis d'actuació, el deure de sigil professional que ha de guardar el personal que presti serveis en la Inspecció de Serveis Sanitaris. També contempla les facultats del personal de la inspecció en l'exercici de les seves funcions i l'autonomia funcional de què gaudeix, per tal d'assegurar la independència de les seves tasques d'inspecció. Finalment, l'article 13 disposa que les persones responsables dels centres, dels establiments i dels serveis sanitaris del sistema sanitari públic i el personal que hi presti servei han de proporcionar a la Inspecció de Serveis Sanitaris la col·laboració i l'auxili necessaris perquè accomplixi les seves funcions.
- Capítol II, de l'ordenació funcional, conté un sol article, el 14, amb la relació de 56 funcions pròpies de la Inspecció de Serveis Sanitaris classificades segons el tipus: generals, en matèria de centres i establiments sanitaris del sistema públic de salut, relatives als drets de la ciutadania en el sistema sanitari, en matèria de prestacions

sanitàries del Sistema Sanitari Públic, en relació amb les prestacions del Sistema de Seguretat Social, en matèria de responsabilitat, en matèria d'inspecció farmacèutica, relatives als sistemes d'informació i, finalment, altres funcions de la Inspecció de Serveis Sanitaris, com a fórmula de tancament.

- Capítol III, del procediment d'actuació de la Inspecció de Serveis Sanitaris, regula les modalitats d'actuació, la col·laboració i el suport a la Inspecció, la sol·licitud d'informes i de proves complementàries, la comunicació dels fets, les actes i els informes de la Inspecció i el Pla d'inspecció dels Serveis Sanitaris.

III. Observacions generals

Com a dret reconegut per la Constitució espanyola, en el context d'un estat del benestar, la protecció de la salut obliga els poders públics a regular i garantir les prestacions sanitàries. Configurada aquesta protecció amb un sistema, el Sistema Nacional de Salut, amb vocació universal, descentralitzat, i de finançament corresponsable, cada comunitat autònoma assumeix la responsabilitat de la gestió i de la qualitat dels serveis que presta.

Això implica una responsabilitat en la prestació dels serveis sanitaris a l'usuari, basada en els principis d'equitat, qualitat i participació ciutadana, essent la qualitat, amés, un objectiu comú de tot el Sistema Nacional de Salut.

Aquest Consell valora de manera positiva que el Govern de les Illes Balears reguli el règim jurídic de la Inspecció dels Serveis Sanitaris atesa la funció de defensar i protegir la salut pública i la de garantir la qualitat del sistema

sanitari públic dins l'àmbit de la Comunitat Autònoma i considera que tota actuació inspectora i tot pla d'inspecció que es desplegui ha de tenir en compte aquests principis i, per damunt de tot, el benestar dels ciutadans, de manera que les tasques d'inspecció no afectin el normal funcionament dels serveis als ciutadans.

IV. Consideracions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, l'expedient s'ha elaborat amb correcció, respectant les diverses fases de tramitació fins el moment final en què s'ha de trametre al CES, si bé consideram que, en ares a una major participació dels sectors afectats hagués estat raonable trametre el projecte de decret als col·legis oficials de metges, de farmacèutics i d'infermeria, en tant que representants dels interessos d'aquests col·lectius i atès que sí s'ha tramés a les organitzacions empresarials. Crida l'atenció igualment, que no s'hagi sotmès el text al Consell de Salut, com a òrgan que és de participació i consulta del sistema sanitari públic. També es troba a faltar la participació de les organitzacions sindicals, en tant que representants del personal al serveis de les administracions públiques. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que l'obertura del tràmit d'informació pública no supleix el necessari d'audiència dels col·lectius afectats.

En relació amb el preàmbul, consideram que compleix amb el seu objecte, atès que fa una àmplia referència al marc competencial en què es crea el Reglament i a la seva raó de ser, i fonamenta adequadament la seva existència. Ara bé, de la mateixa manera que disposa *d'acord/oït el Consell Consultiu de les Illes Balears*, s'ha de fer referència a l'emissió d'aquest dictamen del CES.

Segona. Pel que fa al text del Projecte de decret, volem fer una sèrie de consideracions:

a) Tant l'article 1 com el títol del Decret coincideixen en què s'aprova el *Reglament d'ordenació de la Inspecció dels Serveis Sanitaris del Servei de Salut de les Illes Balears*. En canvi, l'annex que conté el text del Reglament disposa que és el *Reglament d'ordenació de la Inspecció del Servei de Salut de les Illes Balears*. Per tant, recomanem que es faci servir la mateixa denominació i sembla que la primera és la més adient, atès que la Inspecció ho és dels *Serveis Sanitaris* del Servei de Salut.

b) La Llei 5/2003, de 4 d'abril, de salut de les Illes Balears, dedica el capítol I del Títol IV, a la funció inspectora. L'article 53.2 disposa que *els inspectors sanitaris tenen la condició d'agent de l'autoritat a tots els efectes*.

En canvi, el Projecte de decret que es dictamina, té una concepció de les actes i del personal inspector, tan vegada, més debilitada. Així, l'article 4 disposa que *els metges inspectors i els farmacèutics inspectors tendran –en l'acompliment de les seves funcions- la consideració d'autoritat pública quan s'estableixi legalment (...)* Els infermers subinspectors tindran – en l'acompliment de les seves funcions- la consideració d'agents de l'autoritat quan ho estableixi expressament una llei.

Aquesta redacció planteja dubtes. Si segons la Llei 5/2003, els inspectors sanitaris tenen la condició d'autoritat a tots els efectes, per què el Reglament matisa *quan ho estableixi expressament una llei*, si, de fet, la Llei 5/2003 fa cinc anys que ho estableix amb caràcter general?

c) L'article 52 de la dita Llei 5/2003 enumera una llista de funcions de l'administració sanitària en exercici de la funció inspectora i, en l'apartat 2

disposa que *les actes i diligències complimentades pel personal que exerceix les funcions de control i inspecció, formalitzades d'acord amb els requisits legals pertinents, tenen la consideració de document públic i fan prova, excepte acreditació o prova en contra, dels fets continguts en aquestes.*

En canvi, l'article 20.2 del Projecte de reglament disposa que *els fets consignats a les actes que estengui la Inspecció de Serveis Sanitaris tenen presumpció de certa sempre que hagin estat constatats personalment pels inspectors i els subinspectors que hi actuïn i que es formalitzin observant els requisits legals pertinents. En aquest cas tenen valor probatori, sense perjudici de les proves que aportin les persones interessades en defensa del seu dret.*

Entenem que la redacció de la Llei és més clara i entenedora que la del Projecte de reglament i recomanem que es revisi d'acord amb la Llei.

d) Pel que fa a l'article 14, relatiu a les funcions de la Inspecció de Serveis Sanitaris, i a la vista de que es fa una relació de més de cinquanta funcions, agrupades en 8 apartats, recomanem la separació d'aquests apartats en articles, per tal de fer-lo més entenedor.

e) En l'article 17, relatiu a la sol·licitud d'informes, seria convenient introduir-hi un termini d'emissió, tant pel que fa als que es sol·liciten amb caràcter ordinari, com els que s'han d'emetre amb urgència. L'article 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, estableix un termini d'evacuació d'informes de 10 dies i no n'estableix cap pels informes sol·licitats amb caràcter d'urgència.

f) L'article 19, relatiu a la comunicació de fets, distingeix entre els que poden ser constitutius d'una infracció administrativa i els que poden ser constitutius d'una infracció penal.

En cas que un fet pugi constituir delictes o falta, es disposa que *cal informar-ne el superior jeràrquic, que ha de remetre l'assumpte —si escau— a la jurisdicció competent o al Ministeri Fiscal, d'acord amb la Llei d'enjudiciament criminal.*

L'article 262 de la Llei d'enjudiciament penal estableix que els que per raó del seu càrrec, professions o oficis tinguin coneixement de qualque delictes públics, estan obligats a denunciar-lo immediatament al Ministeri Fiscal, al Tribunal competent, al jutge d'instrucció (...),

L'article 7 del Decret 14/1994, de 10 de febrer, pel qual s'aprova el reglament del procediment a seguir per l'Administració de la comunitat autònoma en l'exercici de la potestat sancionadora, contempla també la possibilitat de què apareguin fets que puguin constituir falta o delictes. En aquest cas, amés de donar trasllat de les actuacions al Ministeri Fiscal, s'ha d'acordar la suspensió de les actuacions fins que es dicti resolució judicial.

Certament, no són supòsits totalment equiparables, atès que el Decret 14/1994 regula el procediment sancionador i el Projecte que es sotmet a dictamen, la Inspecció dels Serveis Sanitaris, que no té per què donar lloc, en tot cas, a un expedient sancionador. Ara bé, considerem que s'haurien de preveure mecanismes de relació en cas de concurrència de l'Administració i la Jurisdicció penal. Entenem que no es tracta només de posar en coneixement del Ministeri Fiscal la possibilitat de què uns fets siguin constitutius de delictes, sinó que s'han de preveure les actuacions a dur a terme en cas que s'iniciï un procés judicial.

g) L'article 21, relatiu al Pla d'inspecció dels serveis sanitaris preveu l'emissió d'informes d'avaluació periòdics, però no n'estableix la periodicitat, cosa que seria desitjable.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret pel qual es s'aprova el Reglament d'ordenació de la Inspecció de Serveis Sanitaris de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

La secretària general

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 24 de març de 2009