

Dictamen núm. 2/2010, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de llei de salut pública de les Illes Balears

Dictamen núm. 2/2010, relatiu a l'Avantprojecte de Llei de salut pública 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 2 de febrer de 2010 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Salut i Consum relativa a l'Avantprojecte de Llei de salut pública de les Illes Balears.

Segon. El dia 3 de febrer següent, el president emet una Resolució per la qual considera aplicable el procediment abreujat previst en la norma de funcionament intern, la qual cosa implica l'elaboració d'una proposta per part dels serveis tècnics i el debat i, si escau, aprovació per part de la Comissió Permanent, sense que la proposta s'hagi de tractar en el si d'una comissió de treball.

Tercer. El mateix dia 3 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.

Quart. El dia 8 de febrer, el Govern de les Illes Balears aprova el Projecte de Llei de salut pública i el tramet al Parlament per al seu debat i, si escau, aprovació com a llei. A la vista d'això, la urgència sota la qual havia estat sol·licitat el dictamen desapareix i s'adopta la decisió de trametre aquest dictamen pel procediment ordinari, amb debat en el si d'una comissió de treball i posterior aprovació per la Comissió Permanent.

Cinquè. 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 de l'Avantprojecte de Llei.
3. Memòria econòmica.
4. Esborrany inicial de l'Avantprojecte de Llei, versió catalana.
5. Tramesa del Projecte a les conselleries del Govern de les Illes Balears i als sectors afectats
6. Informes jurídics i suggeriments de les conselleries d'Economia, Hisenda i Innovació; de Turisme; d'Interior i Justícia, d'Habitatge i Obres Públiques i de Presidència.
7. Suggeriments presentats pel Col·legi Oficial de Farmacèutics, Col·legi Oficial de Veterinaris, Col·legi Oficial de Metges i de l'Associació UBES.
8. Esborrany final, versió catalana.
9. Contestació a les al·legacions i suggeriments efectuats per les conselleries de Treball i Formació i d'Interior.
10. Marc normatiu de l'Avantprojecte de Llei de Salut Pública de les Illes Balears.
11. Normativa específica sobre salut pública d'altres comunitats autònomes.

Sisè. 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 d'Àrea Social perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el 19 de febrer i la Comissió Permanent aprova, finalment, el dictamen el dia 23 de febrer de 2010.

II. Contingut de l'Avantprojecte de Llei

L'Avantprojecte de Llei tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 58 articles, una part final formada per sis disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una disposició final.

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, fonamenta adequadament la seva existència.

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.

II. La part dispositiva de l'Avantprojecte de Llei, com s'ha dit, consta de 58 preceptes estructurats en nou títols.

El títol I (articles 1 a 5) estableix les disposicions generals, que inclouen l'objecte i l'àmbit d'aplicació de la Llei, les definicions dels conceptes més importants, els principis rectors i les funcions de la salut pública, així com la planificació de les polítiques de salut a través del Pla de Salut de les Illes Balears i dels plans i programes que els complementen.

El títol II, amb un únic article, defineix i enuncia les prestacions en matèria de salut pública, com a activitats dirigides a fomentar, protegir i promoure la salut.

El títol III (article 7) es refereix a la cartera de serveis de salut pública, aprovada per decret del Consell de Govern, a través de la qual es fan efectives les prestacions de salut pública.

El títol IV (articles 8 a 10) regula el sistema d'informació en salut pública, com un sistema organitzat d'informació sanitària, orientat a la vigilància i a l'acció en salut pública, la gestió del qual correspon a l'Agència de Salut Pública de les Illes Balears. Aquest sistema ha d'oferir informació sobre la salut de la població, la seva actitud cap a la salut, la malaltia i els sistemes sanitaris.

El títol V (article 11) es refereix al sistema de formació, recerca i innovació en salut pública, com una activitat essencial del sistema sanitari de la comunitat autònoma de les Illes Balears i descriu les seves activitats i la necessitat de col·laboració de totes les persones i entitats en aquesta matèria.

El títol VI (articles 12 a 15) regula les competències de les administracions en matèria de salut pública, tenint en compte l'àmbit competencial de l'Administració de la Comunitat Autònoma, dels consells insulars i dels ajuntaments.

El títol VII, el més extens d'aquest Avantprojecte de llei i dividit en quatre capítols (articles 16 a 33) crea l'Agència de Salut Pública de les Illes Balears com un organisme autònom. El capítol primer n'estableix la naturalesa, el règim jurídic, les finalitats i les competències, així com les formes de gestió. El segon n'estableix l'estructura, crea un Consell Rector com a òrgan superior col·legiat i una direcció executiva com a òrgan unipersonal. Es preveuen, a més, els centres insulars i uns consells sectorials de caràcter obert, flexible i dinàmic, que reflecteixen la participació de la societat la regulació dels quals s'ha de fer per norma

reglamentària. El capítol tercer estableix el règim econòmic, pressupostari, comptable i patrimonial, que pretén dotar l'Agència dels mitjans i de l'agilitat necessaris en el funcionament per a l'adequat desenvolupament de les seves competències. Finalment, els recursos humans de l'Agència es regulen en el capítol IV. Així, el personal de l'agència estarà integrat per personal funcionari i laboral de l'Administració de la comunitat autònoma, personal procedent d'altres administracions públiques que se li adscriu, personal estatutari que se li adscriu i el personal que s'incorpori a l'Agència de Salut Pública.

El títol VIII (articles 34 a 47) fa referència a la intervenció administrativa en matèria de salut pública, dóna especial importància a la responsabilitat i a l'autocontrol, i sotmet les actuacions dels poders públics a uns principis informadors, amb preferència a la col·laboració dels ciutadans amb l'Administració. Així mateix, s'estableixen els òrgans que tenen la condició d'autoritat sanitària i les funcions dels seus agents, així com les mesures cautelars que es poden adoptar per a la protecció de la salut pública.

Finalment, el títol IX (articles 48 a 58) estableix el règim sancionador, tipifica i qualifica les infraccions i estableix les sancions corresponents i la seva graduació, així com les normes bàsiques en matèria de procediment i competència.

III. Pel que fa a la part final, hi ha 6 disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una de final.

Les disposicions addicionals fan referència a diferents aspectes que afecten la creació i la posada en funcionament de l'Agència de Salut Laboral.

La disposició derogatòria elimina de manera genèrica, de l'ordenament jurídic, totes les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin al que estableix aquesta Llei.

Finalment, la disposició final disposa, que aquesta Llei entra en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

III. Observacions generals

Primera. Com a primera observació aquest CES vol mostrar el seu descontent amb l'actuació del Govern de les Illes Balears per diversos motius.

En primer lloc, la sol·licitud de dictamen va fer-se per via d'urgència. No obstant això, el Govern no va esperar els quinze dies de què disposa aquest Consell per elaborar el dictamen, sinó que va aprovar l'Avantprojecte de Llei en la sessió del Consell de Govern de dia 8 de febrer. A la vista d'això, el president del CES va decidir que per acomplir millor les tasques que te encomanades aquest Consell que són, recordarem, d'assessorament en matèria econòmica i social, era més convenient elaborar el dictamen pel procediment ordinari.

En segon lloc, consideram que el Govern no pot pretendre que un Avantprojecte de Llei com aquest, amb vocació de regular la salut pública de les Illes Balears sigui examinat pel CES amb preses ja que això el priva de la necessària reflexió i l'adopció d'una opinió amb la fonamentació necessària per tal que resulti d'utilitat no només al Govern sinó a la societat.

Ha de tenir en compte que el procés d'elaboració de dictàmens implica la intervenció dels 36 consellers, la reunió d'una comissió de treball composta per sis membres, encarregada de discutir i elaborar una proposta i l'aprovació final, amb

el debat previ corresponent en el si del Ple o de la Comissió Permanent. És, per tant, un procediment que exigeix un temps de reflexió i que, no és en cap cas recomanable en els casos d'Avantprojectes de Llei per la importància i conseqüències que tenen envers la societat de les Illes Balears.

Segona. 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 les prestacions i els serveis sanitàries i garantir-ne l'adequat servei. 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. I, en una comunitat autònoma plurinsular, suposa una responsabilitat afegida en la coordinació dels diferents nivells administratius implicats en la prestació de serveis relacionats amb la salut.

Tercera. Amb l'Avantprojecte que es sotmet a dictamen, advertim un cert solapament amb la Llei 5/2003, de 4 d'abril, de Salut de les Illes Balears, el qual comença ja en el títol. Així, mentre que la Llei de 2003 és de Salut, l'Avantprojecte ho és de Salut Pública. I, si bé l'objecte de cada una d'aquestes normes no és el mateix, el cert és que hi ha preceptes de l'Avantprojecte que semblen destinats a substituir articles de la Llei 5/2003, si bé de l'exposició de motius i de la memòria de l'Avantprojecte no se'n desprèn.

D'una banda, la Llei 5/2003 té per objecte l'ordenació i la regulació del sistema sanitari per tal de fer efectiu, en l'àmbit territorial de les Illes Balears, el dret a la protecció de la salut reconegut a l'article 43 de la Constitució.

D'altra banda, l'Avantprojecte de Llei de Salut Pública té per objecte la regulació de les actuacions, de les prestacions i dels serveis en matèria de salut pública que es desenvolupen en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma de les Illes Balears i garanteix una adequada coordinació i cooperació entre les diverses administracions públiques implicades, d'acord amb l'article 43 i concordants de la CE, en l'exercici de les competències estatutàriament i legalment atribuïdes.

Així mateix, defineix el concepte de "salut pública" com el conjunt organitzat d'actuacions de les administracions públiques i de la societat dirigit a vigilar, promoure i protegir la salut de les persones en l'esfera individual i col·lectiva i prevenir-ne la malaltia, mitjançant la mobilització i l'optimització de tots els recursos humans i materials.

D'acord amb això, la Llei de 2003 regula el sistema sanitari i l'Avantprojecte de Llei de Salut pública regula les actuacions de les administracions públiques i de la societat.

D'una lectura sistemàtica de la Llei 14/1986, de 25 d'abril, general de sanitat, de la dita Llei 5/2003 i de l'Avantprojecte de Llei que es sotmet a dictamen, es pot deduir que el sistema sanitari és el Sistema Nacional de Salut, que està format pels serveis de salut de l'Administració de l'Estat i dels Serveis de Salut de les comunitats autònomes. I que aquest sistema sanitari ordenat i regulat per la Llei 5/2003 és el que executa les actuacions dirigides a vigilar, promoure i protegir la salut i prevenir-ne la malaltia, de l'Avantprojecte de Llei.

No obstant això, tant la Llei 5/2003 com l'Avantprojecte de Llei objecte de dictamen regulen les competències de les administracions públiques en matèria de sanitat i la potestat sancionadora. En aquest sentit, entenem que alguns dels preceptes d'aquest Avantprojecte coincideixen o sembla que haurien de substituir a d'altres preceptes de la Llei 5/2003, de 4 d'abril de Salut de les Illes Balears, com ara els del Títol III, relatiu a les competències de les diferents administracions, o preceptes dels títols VIII i IX, relatius a la intervenció administrativa en matèria de salut pública de les Illes Balears i a la potestat sancionadora, respectivament. Aquests tres títols sembla que reproduïxen en certa manera i amb actualitzacions, el capítol II del títol III, i el títol IV de la dita Llei 5/2003.

Entenem que la memòria de l'avantprojecte de Llei, o una disposició addicional, hauria estat un bon document per explicar aquesta duplicitat, o aparent duplicitat, i la relació que ha d'haver-hi entre aquestes normes.

IV. Consideracions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, consideram que si bé s'ha elaborat amb correcció formal, el tràmit d'audiència ha estat limitat. Així, per exemple, de l'expedient es desprèn que només s'ha consultat un sindicat. Així mateix, consideram que en el procés d'elaboració d'una norma d'una incidència com aquesta és fonamental dur a terme un procés real de debat i cerca de consens entre les administracions públiques i els interlocutors socials més representatius. També crida l'atenció que no s'hagi sotmès el text al Consell de Salut, com a òrgan que és de participació i consulta del sistema sanitari públic.

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.

També crida l'atenció que el títol de l'Avantprojecte sigui pràcticament idèntic al títol de la Llei 5/2003, amb el perill de confusió que això suposa, cosa que suggerim que es podria corregir.

Segona. Pel que fa al text de l'Avantprojecte de llei, volem fer una sèrie de consideracions:

1. En primer lloc, es valora positivament les referències que el text fa a la Salut Laboral -com no podia ser d'altra manera per al compliment de la legislació bàsica -, però hem notat a faltar una major concreció dels mecanismes per a la implementació de les actuacions de les administracions públiques competents en matèria sanitària referents a salut laboral, previstes en l'article 10 de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals
2. Títol I, disposicions generals. Pel que fa a aquest títol, es valora positivament la bateria de definicions establerta que contribueix a eliminar possibles ambigüitats.
3. Títol II, prestacions en matèria de salut pública. Advertim la vocació de globalitat d'aquesta Llei atès que no es limita a prestacions estrictament sanitàries, sinó que, en aplicació dels principis de la Estratègia Europea per la Salut, penetra en aspectes de la vida humana que poden afectar la salut, com la pràctica de l'esport i l'adopció d'hàbits alimentaris saludables, i ofereix una bona explicació dels conceptes atès que va més enllà del que és estrictament sanitat i higiene.

4. Títol III, Cartera de serveis de salut pública, fa una remissió al desplegament reglamentari, d'aquesta cartera de serveis, cosa que es justifica en el mateix fet de la necessitat de dinamisme dels serveis i activitats amb els quals es fan efectives les prestacions de salut pública.

5. Títol IV, Sistema d'informació en salut pública. La importància d'un sistema d'informació eficaç s'adverteix amb major claredat quan veiem la integració en xarxa dins la Unió Europea. És a dir, aquest sistema ha de facilitar informació útil i àgil amb desagregació a nivell de municipi i, a la vegada, s'ha de posar cura perquè aquest sistema serveixi per les accions en matèria sanitària a nivell europeu. A la vegada, aquest sistema ha de servir als professionals de la salut i ha de proveir informació suficient per als ciutadans. Per tant, aquest CES recomana que no s'escatimin esforços per construir un sistema veritablement eficaç.

6. Títol V, Sistema d'informació, recerca i innovació en salut pública. L'article 11 estableix tota una sèrie de funcions per a les quals és necessari una inversió econòmica considerable. Des del CES entenem que en matèria de salut la inversió en recerca, innovació i formació dels professionals és vital.

7. Títol VI, competències de les administracions públiques en matèria de salut pública. A la vista de la distribució de competències, advertim que per a la protecció i adequada cura de la salut pública, una correcta coordinació entre totes les implicades és de vital importància.

Comparat aquest títol amb el Títol III de la Llei 5/2003, de 4 d'abril de salut de les Illes Balears, entenem que per donar seguretat a l'usuari i a l'aplicador de la norma, o bé s'hauria de derogar expressament el Títol III de la Llei 5/2003, o en l'exposició de motius s'hauria d'establir amb major claredat, la relació entre ambdues normes.

8. Títol VII, l'Agència de Salut Pública de les Illes Balears. Si bé es denomina "Agència", a la vista de l'article 16, que la defineix com a organisme autònom, entenem que aquesta "Agència" no es correspon amb les agències de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics. De fet, l'exposició de motius de l'Avantprojecte de Llei del sector públic instrumental de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears ja renunciava a recollir les agències entre els organismes del sector públic autonòmic *perquè es considera adequat i suficient, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma, el marc jurídic que ofereixen les altres dues figures típiques que s'han indicat.*

Pel que fa a la composició de l'Agència, recomanem l'eliminació de la figura del vicepresident de l'Agència, atès que coincideix en la persona del director executiu i s'evitarien ambigüitats. D'una banda, l'article 23.2 b) disposa que el Consell Rector està format pels membres següents:

b) el vicepresident, que és el director general competent en matèria de salut pública, a qui correspon, a més, la direcció executiva de l'Agència de Salut Pública de les Illes Balears.

D'altra banda, d'acord amb l'article 22.3 el president pot delegar, amb caràcter temporal o permanent, determinades funcions en el director executiu.

Finalment, l'article 25 regula la figura de la direcció executiva, però no apareix la regulació del vicepresident.

A la vista d'això, aquest CES considera que seria més aclaridor fer servir una sola denominació pel càrrec: o director executiu o vicepresident i que, per tant, si es tria per la primera opció, entre els membres del Consell Rector ha de constar el director executiu.

Pel que fa a l'article 22.3, recomanem que les "determinades" funcions que poden ser delegades es defineixin per una major seguretat jurídica.

Pel que fa als vocals del Consell Rector, considerem que les conselleries l'exercici de les competències de les quals tengui major incidència en matèria de salut pública, s'haurien d'especificar. Millor dit, s'hauria d'aclarir quines competències són aquestes que més incidència tenen en matèria de salut pública, pel mateix motiu de seguretat jurídica.

Així mateix, i a la vista de les finalitats, funcions i competències de l'Agència, considerem que el Consell Rector es troba incomplet sense una adequada representació de la societat civil a la qual l'Agència de Salut Pública ha de servir. Per tant, recomanem que, juntament amb els representants de les diverses administracions públiques, es doti el Consell Rector de vocals representants dels agents socials, que podrien ser els vuit vocals designats pel conseller competent en matèria de salut, a proposta de les organitzacions sindicals i empresarials més representatives més dos dels col·legis professionals corresponents.

En relació amb els recursos humans de l'Agència, entenem que per una millor gestió, es podria estudiar una fórmula d'homogeneïtzar la diversitat de règims jurídics que es veuran obligats a aplicar en aquesta matèria.

9. Títol VIII i Títol IX, intervenció administrativa en matèria de Salut Pública de les Illes Balears i potestat sancionadora. També aquí trobam que la relació amb la Llei 5/2003 hauria d'aclarir-se.

10. Disposicions addicionals. Aquests preceptes regulen les condicions i procediment de la posada en funcionament de l'Agència de Salut Pública. D'entre aquestes disposicions crida l'atenció la cinquena, segons la qual *el personal*

funcionari i laboral que, a la data d'inici d'activitats de l'Agència de Salut Pública de les Illes Balears, ocupi llocs de feina a la Direcció General de Salut Pública i Participació, s'adscriu a l'Agència de Salut Pública i passa a dependre orgànicament i funcionalment dels òrgans d'aquesta entitat.

Entenem que aquesta previsió contradiu la Llei 3/2007 de funció pública pel que fa a la dependència orgànica, ja que l'article 13.3 de la dita Llei disposa que el personal al servei de l'Administració de la comunitat autònoma depèn orgànicament del conseller o consellera competent en matèria de funció pública. Aquesta dependència orgànica no pot ser modificada.

Aquesta observació ja es va fer des de la Conselleria d'Innovació, Interior i Justícia. No obstant això, la Conselleria de Salut i Consum ha optat per mantenir la dependència orgànica de l'Agència de Salut Pública, considerant que l'Agència és un organisme autònom, *la qual cosa no obsta perquè actuï dins el marc general establert per la normativa en matèria de funció pública.*

Des del CES entenem que, justament per això, perquè és un organisme autònom, que forma part del sector públic i, segons l'Avantprojecte de Llei que es dictamina, integrat per personal funcionari i laboral, s'ha d'aplicar la Llei de funció pública i s'ha de respectar la dependència orgànica del personal, segons aquesta Llei, motiu pel qual, la disposició addicional cinquena s'hauria d'adaptar a la Llei de funció pública vigent.

Consideram que en l'esforç del Govern de les Illes Balears per racionalitzar el sector públic, el qual es reflecteix en l'Avantprojecte de Llei del Sector Públic, s'ha de procurar que tot organisme de nova creació s'ajusti a alguna de les categories ja previstes i, en conseqüència al seu règim jurídic.

11. Disposició derogatòria. Aquesta disposa que queden derogades les disposicions d'igual o inferior rang que contradiguin el que s'estableix en la present Llei. Des del CES entenem que el Govern hauria de fer l'esforç per determinar quines són les normes que contradiuen aquest Avantprojecte i derogar-les expressament.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat l'Avantprojecte de Llei de salut pública 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

Àngels Bellinfante Torres

Llorenç Huguet Rotger

Suplent

Palma, 23 de febrer de 2010