Dictamen nº 2/2010, relativo al Anteproyecto de ley de salud pública de las Islas Baleares

De acuerdo con el artículo 2, nº 1, letra *a*, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 2 de febrero de 2010 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Salud y Consumo relativa al Anteproyecto de ley de salud pública de las Islas Baleares.

Segundo. El día 3 de febrero, el presidente emite una Resolución por la que se considera aplicable el procedimiento abreviado previsto en la norma de funcionamiento interno, que implica la elaboración de una propuesta por parte de los servicios técnicos, el debate y, en su caso, aprobación por parte de la Comisión Permanente, sin que la propuesta se haya de tratar en el seno de una comisión de trabajo.

Tercero. El mismo día 3 de febrero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas, dando un plazo para que hagan las observaciones que

consideren convenientes. Responden al envío La Caixa y la FELIB.

Cuarto. El día 8 de febrero, el Gobierno de las Illes Balears aprueba el Proyecto de ley de salud pública y lo envía al Parlamento para su debate y, en su caso, aprobación como ley. A la vista de esto, la urgencia bajo la que había sido solicitado el dictamen desaparece y se adopta la decisión de tramitar este dictamen por el procedimiento ordinario, con debate en el seno de una comisión de trabajo y posterior aprobación por la Comisión Permanente.

Quinto. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Resolución del consejero de Salud y Consumo por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la norma.

2. Memoria del Anteproyecto de ley.

3. Memoria económica.

4. Borrador inicial del Anteproyecto de ley, versión catalana.

5. Envío del Proyecto a las consejerías del Gobierno de las Illes Balears y a los sectores afectados

6. Informes jurídicos y sugerencias de las consejerías de Economía, Hacienda e Innovación; de Turismo; de Interior y Justicia, de Vivienda y Obras Públicas y de Presidencia.

7. Sugerencias presentadas por el Colegio Oficial de Farmacéuticos, Colegio Oficial de Veterinarios, Colegio Oficial de Médicos y de la Asociación UBES.

8. Borrador final, versión catalana.

9. Contestación a las alegaciones y sugerencias efectuadas por las consejerías de Trabajo y Formación y de Interior.

10. Marco normativo del Anteproyecto de ley de salud pública de las Islas Baleares.

11. Normativa específica sobre salud pública de otras comunidades autónomas.

Sexto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, y visto el artículo 24 *d* del Reglamento de organización y funcionamiento del CES, la Comisión Permanente designa la Comisión de Trabajo de Área Social para que elabore la correspondiente propuesta. Esta Comisión se reúne con este objeto el 19 de febrero y la Comisión Permanente aprueba, finalmente, el Dictamen el día 23 de febrero de 2010.

II. Contenido del Anteproyecto de ley

El Anteproyecto de ley remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 58 artículos, una parte final formada por seis disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.

I. El preámbulo expone el marco normativo que la habilita. Así, por una parte, en el ámbito autonómico, hace referencia al Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y a la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Islas Baleares, la cual atribuye al Servicio de Salud la gestión de los servicios públicos sanitarios de carácter asistencial de todo el Sistema Sanitario Público y fundamenta adecuadamente su existencia.

Por otra parte, respecto a las leyes estatales, contempla la normativa estatal desde el artículo 43 de la Constitución española, que dispone el derecho a la protección de la salud y una correlativa obligación de los poderes públicos de

organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios que sean necesarios. También hace referencia a la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad.

II. La parte dispositiva del Anteproyecto de ley, como se ha dicho, consta de 58 preceptos estructurados en nueve títulos.

El título I (artículos 1 a 5) establece las disposiciones generales, que incluyen el objeto y el ámbito de aplicación de la Ley, las definiciones de los conceptos más importantes, los principios rectores y las funciones de la salud pública, así como la planificación de las políticas de salud a través del Plan de Salud de las Islas Baleares y de los planes y programas que los complementan.

El título II, con un único artículo, define y enuncia las prestaciones en materia de salud pública, como actividades dirigidas a fomentar, proteger y promover la salud.

El título III (artículo 7) se refiere a la cartera de servicios de salud pública, aprobada por decreto del Consejo de Gobierno, a través de la que se hacen efectivas las prestaciones de salud pública.

El título IV (artículos 8 a 10) regula el sistema de información en salud pública como un sistema organizado de información sanitaria, orientado a la vigilancia y a la acción en salud pública, la gestión del cual corresponde a la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares. Este sistema debe ofrecer información sobre la salud de la población, su actitud hacia la salud, la enfermedad y los sistemas sanitarios.

El título V (artículo 11) se refiere al sistema de formación, búsqueda e innovación en salud pública, como una actividad esencial del sistema sanitario de la comunidad autónoma de las Illes Balears y describe sus actividades y la necesidad de colaboración de todas las personas y entidades en esta materia.

El título VI (artículos 12 ª 15) regula las competencias de las administraciones en materia de salud pública, teniendo en cuenta el ámbito competencial de la Administración de la Comunidad Autónoma, de los consejos insulares y de los ayuntamientos.

El título VII, el más extenso de este Anteproyecto de ley y dividido en cuatro capítulos (artículos 16 a 33), crea la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares como un organismo autónomo. El capítulo primero establece la naturaleza, el régimen jurídico, las finalidades y las competencias, así como las formas de gestión. El segundo establece la estructura, crea un Consejo Rector como órgano superior colegiado y una dirección ejecutiva como órgano unipersonal. Se prevén, además, los centros insulares y unos consejos sectoriales de carácter abierto, flexible y dinámico, que reflejan la participación de la sociedad cuya regulación debe hacerse por norma reglamentaria. El capítulo tercero establece el régimen económico, presupuestario, contable y patrimonial, que pretende dotar a la Agencia de los medios y de la agilidad necesarios en el funcionamiento para el adecuado desarrollo de sus competencias. Finalmente, los recursos humanos de la Agencia se regulan en el capítulo IV. Así, el personal de la agencia estará integrado por personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma, personal procedente de otros administraciones públicas que se le adscriba, personal estatutario que se le adscriba y el personal que se incorpore a la Agencia de Salud Pública.

El título VIII (artículos 34 a 47) hace referencia a la intervención administrativa en materia de salud pública, da especial importancia a la responsabilidad y el autocontrol, y somete las actuaciones de los poderes públicos a unos principios informadores, con preferencia en la colaboración de los ciudadanos con la Administración. Asimismo, se establecen los órganos que tienen la condición de autoridad sanitaria y las funciones de sus agentes, así como las medidas cautelares que pueden adoptarse para la protección de la salud pública.

Finalmente, el título IX (artículos 48 a 58) establece el régimen sancionador, tipifica y califica las infracciones y establece las sanciones correspondientes y su graduación, así como las normas básicas en materia de procedimiento y competencia.

III. Por lo que respecta a la parte final, hay 6 disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una final.

Las disposiciones adicionales hacen referencia a diferentes aspectos que afectan a la creación y la puesta en funcionamiento de la Agencia de Salud Laboral.

La disposición derogatoria elimina, de manera genérica, del ordenamiento jurídico todas las disposiciones de rango igual o inferior que se opongan a lo que establece esta Ley.

Finalmente, la disposición final dispone que esta Ley entre en vigor el día siguiente de haberse publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

III. Observaciones generales

Primera. Como primera observación este CES quiere mostrar su descontento con la actuación del Gobierno de las Illes Balears por varios motivos.

En primer lugar, la solicitud de dictamen se hizo por vía de urgencia. No obstante, el Gobierno no esperó los quince días de que dispone este Consejo por elaborar el dictamen, sino que aprobó el Anteproyecto de ley en la sesión del Consejo de Gobierno de día 8 de febrero. A la vista de eso, el presidente del CES decidió que para cumplir mejor las tareas que tiene encomendadas este Consejo que son, recordaremos, de asesoramiento en materia económica y social, era más conveniente elaborar el dictamen por el procedimiento ordinario.

En segundo lugar, consideramos que el Gobierno no puede pretender que un Anteproyecto de ley como este, con vocación de regular la salud pública de las Islas Baleares, sea examinado por el CES con prisas ya que eso le priva de la necesaria reflexión y la adopción de una opinión con la fundamentación necesaria para que resulte de utilidad no solo al Gobierno sino a la sociedad.

Debe tenerse en cuenta que el proceso de elaboración de dictámenes implica la intervención de los 36 consejeros, la reunión de una comisión de trabajo compuesta por seis miembros, encargada de discutir y elaborar una propuesta y la aprobación final, con el debate previo correspondiente en el seno del Pleno o de la Comisión Permanente. Es, por tanto, un procedimiento que exige un tiempo de reflexión y que no es en ningún caso recomendable en los casos de

Anteproyectos de ley por la importancia y consecuencias que tienen hacia la sociedad de las Islas Baleares.

Segunda. Como derecho reconocido por la Constitución española, en el contexto de un estado del bienestar, la protección de la salud obliga a los poderes públicos a regular las prestaciones y los servicios sanitarios y garantizar el adecuado servicio. Configurada esta protección con un sistema, el Sistema Nacional de Salud, con vocación universal, descentralizado, y de financiación corresponsable, cada comunidad autónoma asume la responsabilidad de la gestión y de la calidad de los servicios que preste.

Ello implica una responsabilidad en la prestación de los servicios sanitarios al usuario, basada en los principios de equidad, calidad y participación ciudadana, siendo la calidad, además, un objetivo común de todo el Sistema Nacional de Salud. Y, en una comunidad autónoma plurinsular, supone una responsabilidad añadida en la coordinación de los diferentes niveles administrativos implicados en la prestación de servicios relacionados con la salud.

Tercera. Con el Anteproyecto que se somete a dictamen, advertimos un cierto solapamiento con la Ley 5/2003, de 4 de abril, de Salud de las Islas Baleares, que empieza ya en el título. Así, mientras que la Ley de 2003 es de salud, el Anteproyecto lo es de salud pública. Y, si bien el objeto de cada una de estas normas no es el mismo, lo cierto es que hay preceptos del Anteproyecto que parecen destinados a sustituir artículos de la Ley 5/2003, si bien ello no se desprende de la exposición de motivos y de la memoria del Anteproyecto.

Por una parte, la Ley 5/2003 tiene por objeto la ordenación y la regulación del

sistema sanitario para hacer efectivo, en el ámbito territorial de las Islas Baleares, el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 de la Constitución.

Por otro lado, el Anteproyecto de ley de salud pública tiene por objeto la regulación de las actuaciones, las prestaciones y los servicios en materia de salud pública que se desarrollan en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Illes Balears y garantiza una adecuada coordinación y cooperación entre las diversas administraciones públicas implicadas, de acuerdo con el artículo 43 y concordantes de la CE, en el ejercicio de las competencias estatutariamente y legalmente atribuidas.

Asimismo, define el concepto de "salud pública" como el conjunto organizado de actuaciones de las administraciones públicas y de la sociedad dirigido a vigilar, promover y proteger la salud de las personas en la esfera individual y colectiva y prevenir la enfermedad, mediante la movilización y la optimización de todos los recursos humanos y materiales.

De acuerdo con esto, la Ley de 2003 regula el sistema sanitario y el Anteproyecto de ley de salud pública regula las actuaciones de las administraciones públicas y de la sociedad.

De una lectura sistemática de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, de la mencionada Ley 5/2003 y del Anteproyecto de ley que se somete a dictamen, se puede deducir que el sistema sanitario es el Sistema Nacional de Salud, que está formado por los servicios de salud de la Administración del Estado y de los Servicios de Salud de las comunidades autónomas. Y que este sistema sanitario ordenado y regulado por la Ley 5/2003 es el que ejecuta las

actuaciones dirigidas a vigilar, promover y proteger la salud y prevenir la enfermedad, del Anteproyecto de ley.

No obstante, tanto la Ley 5/2003 como el Anteproyecto de ley objeto de dictamen regulan las competencias de las administraciones públicas en materia de sanidad y la potestad sancionadora. En este sentido, entendemos que algunos de los preceptos de este Anteproyecto coinciden o parece que deberían sustituir a otros preceptos de la Ley 5/2003, de 4 de abril de salud de las Islas Baleares, como los del título III, relativo a las competencias de las diferentes administraciones, o preceptos de los títulos VIII y IX, relativos a la intervención administrativa en materia de salud pública de las Islas Baleares y a la potestad sancionadora, respectivamente. Estos tres títulos parece que reproducen en cierta medida y con actualizaciones, el capítulo II del título III, y el título IV de dicha Ley 5/2003.

Entendemos que la memoria del Anteproyecto de ley, o una disposición adicional, hubiera podido ser un buen documento para explicar esta duplicidad, o aparente duplicidad, y la relación que tiene que haber entre estas normas.

IV. Consideraciones particulares

Primera. En general, y por lo que respecta al procedimiento, consideramos que si bien se ha elaborado con corrección formal, el trámite de audiencia ha sido limitado. Así, por ejemplo, del expediente se desprende que solo se ha consultado un sindicato. Asimismo, consideramos que en el proceso de

elaboración de una norma de una incidencia como esta es fundamental llevar a cabo un proceso real de debate y búsqueda de consenso entre las administraciones públicas y los interlocutores sociales más representativos. También llama la atención el hecho que no se haya sometido el texto al Consejo de Salud, como órgano que es de participación y consulta del sistema sanitario público.

En relación con el preámbulo, consideramos que cumple con su objeto, ya que hace una amplia referencia al marco competencial en el que se crea el Reglamento, y a su razón de ser, y fundamenta adecuadamente su existencia.

También llama la atención que el título del Anteproyecto sea prácticamente idéntico al título de la Ley 5/2003, con el peligro de confusión que eso supone, circunstancia que sugerimos que se podría corregir.

Segunda. Por lo que respecta al texto del Anteproyecto de ley, queremos hacer una serie de consideraciones:

1. En primer lugar, se valoran positivamente las referencias que el texto hace a la salud laboral -como no podía ser de otra manera para el cumplimiento de la legislación básica -, pero hemos echado de menos una mayor concreción de los mecanismos para la implementación de las actuaciones de las administraciones públicas competentes en materia sanitaria referentes a salud laboral, previstas en el artículo 10 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales

2. Título I, disposiciones generales. Por lo que respecta a este título, se valora positivamente la batería de definiciones establecida que contribuye a eliminar

posibles ambigüedades.

3. Título II, prestaciones en materia de salud pública. Advertimos la vocación de globalidad de esta Ley puesto que no se limita a prestaciones estrictamente sanitarias, sino que, en aplicación de los principios de la Estrategia Europea por la Salud, penetra en aspectos de la vida humana a que pueden afectar a la salud, como la práctica del deporte y la adopción de hábitos alimentarios saludables, y ofrece una buena explicación de los conceptos ya que va más allá de lo que es estrictamente sanidad e higiene.

4. Título III, Cartera de servicios de salud pública, remite al desarrollo reglamentario de esta cartera de servicios, cosa que se justifica en el mismo hecho de la necesidad de dinamismo de los servicios y actividades con los que se hacen efectivas las prestaciones de salud pública.

5. Título IV, Sistema de información en salud pública. La importancia de un sistema de información eficaz se advierte con mayor claridad cuando vemos la integración en red dentro de la Unión Europea. Es decir, este sistema debe facilitar información útil y ágil con desagregación a nivel de municipio y, a la vez, tiene que poner atención en que este sistema sirva para las acciones en materia sanitaria a nivel europeo. A la vez, este sistema debe servir a los profesionales de la salud y debe proveer información suficiente para los ciudadanos. Por tanto, este CES recomienda que no se escatimen esfuerzos para construir un sistema verdaderamente eficaz.

6. Título V, Sistema de información, investigación e innovación en salud pública. El artículo 11 establece una serie de funciones para las cuales es necesaria una inversión económica considerable. Desde el CES entendemos

que en materia de salud la inversión en investigación, innovación y formación de los profesionales es vital.

7. Título VI, competencias de las administraciones públicas en materia de salud pública. A la vista de la distribución de competencias, advertimos que para la protección y adecuada vigilancia de la salud pública, una correcta coordinación entre todas las implicadas es de vital importancia.

Comparado este título con el título III de la Ley 5/2003, de 4 de abril de salud de las Islas Baleares, entendemos que para dar seguridad al usuario y al aplicador de la norma, o bien debería derogarse expresamente el título III de la ley 5/2003, o en la exposición de motivos debería establecerse con mayor claridad, la relación entre ambas normas.

8. Título VII, la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares. Si bien se denomina "Agencia", a la vista del artículo 16, que la define como organismo autónomo, entendemos que esta "Agencia" no se corresponde con las agencias de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. De hecho, la exposición de motivos del Anteproyecto de ley del sector público instrumental de la Comunidad autónoma de las Illes Balears ya renunciaba a recoger las agencias entre los organismos del sector público autonómico ya que *se considera adecuado y suficiente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el marco jurídico que ofrecen las otras dos figuras típicas que se han indicado.*

Por lo que respecta a la composición de la Agencia, recomendamos la eliminación de la figura del vicepresidente de la Agencia, ya que coincide en la persona del director ejecutivo y se evitarían ambigüedades. Por una parte, el

artículo 23.2 b) dispone que el Consejo Rector está formado por los siguientes miembros:

> *b) el vicepresidente, que es el director general competente en materia de salud pública, a quien corresponde, además, la dirección ejecutiva de la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares.*

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 22.3 el presidente puede delegar, con carácter temporal o permanente, determinadas funciones en el director ejecutivo.

Finalmente, el artículo 25 regula la figura de la dirección ejecutiva, pero no aparece la regulación del vicepresidente.

A la vista de lo anterior, este CES considera que quedaría más claro usar una sola denominación para el cargo: o director ejecutivo o vicepresidente y que, por tanto, si se elige la primera opción, entre los miembros del Consejo Rector debe constar el director ejecutivo.

Por lo que respecta al artículo 22.3, recomendamos que las "determinadas" funciones que pueden ser delegadas se definan para una mayor seguridad jurídica.

En cuanto a los vocales del Consejo Rector, consideramos que las consejerías cuyo ejercicio de competencias tenga mayor incidencia en materia de salud pública, deberían especificarse. Mejor dicho, tendría que aclararse qué competencias representan más incidencia en materia de salud pública, por el mismo motivo de seguridad jurídica.

Asimismo, y a la vista de las finalidades, funciones y competencias de la Agencia, consideramos que el Consejo Rector se encuentra incompleto sin una adecuada representación de la sociedad civil a la que la Agencia de Salud Pública debe servir. Por tanto, recomendamos que, junto con los representantes de las diversas administraciones públicas, se dote al Consejo Rector de vocales representantes de los agentes sociales, que podrían ser los ocho vocales designados por el consejero competente en materia de salud, a propuesta de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, más dos de los colegios profesionales correspondientes.

En relación con los recursos humanos de la Agencia, entendemos que para una mejor gestión, podría estudiarse una fórmula para homogeneizar la diversidad de regímenes jurídicos que se verán obligados a aplicar en esta materia.

9. Título VIII y título IX, intervención administrativa en materia de Salud Pública de las Islas Baleares y potestad sancionadora. También aquí pensamos que la relación con la Ley 5/2003 debería aclararse.

10. Disposiciones adicionales. Estos preceptos regulan las condiciones y el procedimiento de la puesta en funcionamiento de la Agencia de Salud Pública. De entre estas disposiciones llama la atención la quinta, según la que *el personal funcionario y laboral que, a fecha de inicio de actividades de la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares, ocupe lugares de trabajo en la Dirección General de Salud Pública y Participación, se adscriba a la Agencia de Salud Pública y pase a depender orgánica y funcionalmente de los órganos de esta entidad*.

Entendemos que esta previsión contradice la Ley 3/2007 de función pública

por lo que respecta a la dependencia orgánica, ya que el artículo 13.3 de dicha Ley dispone que el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma depende orgánicamente del consejero o consejera competente en materia de función pública. Esta dependencia orgánica no puede ser modificada.

Esta observación ya se hizo desde la Consejería de Innovación, Interior y Justicia. No obstante, la Consejería de Salud y Consumo ha optado por mantener la dependencia orgánica de la Agencia de Salud Pública, considerando que la Agencia es un organismo autónomo, *lo cual no obsta para que actúe dentro del marco general establecido por la normativa en materia de función pública*.

Desde el CES entendemos que, justamente por ello, porque es un organismo autónomo, que forma parte del sector público y, según el Anteproyecto de ley que se dictamina, integrado por personal funcionario y laboral, debe aplicarse la Ley de función pública y se ha de respetar la dependencia orgánica del personal, según esta Ley, motivo por el que, la disposición adicional quinta debería adaptarse a la Ley de función pública vigente.

Consideramos que en consonancia con el esfuerzo del Gobierno de las Illes Balears para racionalizar el sector público, que se refleja en el Anteproyecto de ley del sector público, tiene que procurarse que todo organismo de nueva creación se ajuste a alguna de las categorías ya previstas y, en consecuencia, a su régimen jurídico.

11. Disposición derogatoria. Ésta dispone que quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo que se establece en

la presente Ley. Desde el CES entendemos que el Gobierno debería hacer el esfuerzo de determinar cuáles son las normas que contradicen este Anteproyecto y derogarlas expresamente.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el Anteproyecto de ley de salud pública de las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este Dictamen.

	Visto bueno
La secretaria general	El presidente
Ángeles Bellinfante Torres	Llorenç Huguet Rotger
Suplente	
Palma, a 23 de febrero de 2010	