



Dictamen 201/2013

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de julio de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Sanidad y Política Social (por delegación de la Excma. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 20 de marzo de 2013, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Salud Mental (expte. 107/13), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Servicio Murciano de Salud elabora el primer borrador del Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Salud Mental de la Región de Murcia, fechado el 14 de febrero de 2012, en aplicación de la Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud y del Plan de Salud Mental de la Región de Murcia (2010-2013), que abogan por la creación de órganos colegiados en materia de salud mental de coordinación y de participación e integración de los sectores afectados, respectivamente, con el fin de abordar las distintas problemáticas inherentes a la materia.

SEGUNDO.- El citado borrador fue sometido a informe del Consejo de Salud de la Región de Murcia, que lo emitió favorablemente en su sesión de 11 de julio de 2012, si bien se acordó que por parte de sus vocales podían formularse alegaciones en el plazo de 15 días, siendo presentadas las siguientes:

- El Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia (folio 15) solicita que haya un representante suyo en el nuevo órgano consultivo.
- El Colegio Oficial de Enfermería de la Región de Murcia (folios 18 y siguientes) y la Asociación de Enfermeros Especialistas de Salud Mental muestran la importancia e idoneidad de que exista representación del colectivo de enfermeros especialistas en salud mental en el órgano de participación que se va a constituir.
- El Colegio Oficial de Psicólogos de la Región de Murcia (folio 24) también solicita formar parte del Consejo Asesor por la especial dedicación de sus especialistas en el campo de intervención en la materia.
- La Federación Murciana de Asociaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental (FEAFES Región de Murcia) solicita que se incremente su representación en el nuevo Consejo (folios 29 y 30).

TERCERO.- Se incorpora al procedimiento de elaboración la Memoria técnica de la disposición proyectada (fechada el 21 de septiembre de 2012), elaborada por el Subdirector General de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica, en la que se destaca que la salud mental constituye un problema importante por la elevada morbilidad e importantes repercusiones sobre la calidad de vida de los pacientes y del entorno familiar, considerando la complejidad de las decisiones a adoptar, por lo que la Administración sanitaria necesita dotarse de instrumentos de coordinación y comunicación con la finalidad de abordar de forma correcta las diferentes problemáticas. Con esta finalidad se crea un órgano consultivo para el asesoramiento técnico en materia de salud mental, en el marco de lo dispuesto en la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de regulación de los Órganos Consultivos de la Administración Regional (en lo sucesivo Ley 9/1985). También expresa que se han valorado las alegaciones presentadas en relación con la composición y propone que el borrador sea remitido a aquellos otros órganos, entidades o asociaciones que no participan en el Consejo de Salud de la Región de Murcia, tales como la Consejería competente en materia de educación y empleo, la Delegación de Gobierno en Murcia, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de la Región de Murcia, la Asociación Española de Neuropsiquiatría, la Sociedad Murciana de Psiquiatría y la Asociación Murciana de Rehabilitación Psicosocial.

También se incorpora la denominada Memoria jurídica justificativa, suscrita el 1 de octubre de 2012 por la Jefa del Servicio Jurídico del Servicio Murciano de Salud, que destaca el carácter colegiado y consultivo del órgano que se configura, en el marco de lo dispuesto en la Ley 9/1985, ya citada, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que se adscribe a la Consejería competente en materia de salud, y que el texto contiene disposiciones relativas a la composición y régimen de funcionamiento con sujeción a la normativa citada.

Por último, obran los informes de impacto de género de la disposición proyectada (folios 52 y 53) y el económico (folio 54), que concluye en que el órgano consultivo recibirá del Servicio Murciano de Salud la asistencia necesaria para el desarrollo de sus funciones, prestando el conjunto de medios personales, técnicos y materiales, por lo que en la medida en que tal asistencia pueda ser abordada con los medios que dispone el Servicio Murciano de Salud, no supondrá aumento del gasto más allá de lo previsto en el presupuesto.

CUARTO.- Consta que posteriormente se otorgaron trámites de audiencia a la Consejería de Educación, Formación y Empleo (folio 31), al Presidente de la Asociación Murciana de Rehabilitación Psicosocial (folio 36), al Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia (folio 38), a la Asociación Murciana de Salud Mental (folio 39), al Secretario General de la Consejería consultante por las competencias en materia de servicios sociales (folio 40) y al Jefe de Servicio de Psiquiatría del Hospital Virgen de la Arrixaca, de Murcia (folio 41).

En relación con estos trámites de audiencia, figuran las siguientes alegaciones:

- El Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia (folio 38), además de expresar la felicitación por la creación de este órgano consultivo, propone modificaciones sobre el régimen de funcionamiento, concretamente que la composición y permanencia temporal de las comisiones de trabajo sea determinada por el Pleno (en lugar de por el Presidente) y que este órgano sea también el que determine la posibilidad de participar otros profesionales en dichas comisiones.
- La Asociación Murciana de Rehabilitación Psicosocial solicita también formar parte de la composición del órgano consultivo (folio 37).

Asimismo el Secretario General de la Consejería de Educación, Formación y Empleo remite un informe elaborado por el Servicio Jurídico el 9 de octubre de 2012 (folios 33 y ss.), en el que realizan observaciones de técnica normativa y sobre el alcance de la habilitación al titular de la Consejería.

QUINTO.- Previa propuesta núm. 45/2012 del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, el Consejo de Administración del citado Organismo aprueba el borrador del Proyecto en su sesión de 16 de octubre de 2012 y acuerda remitirlo a la Consejería consultante para que ultime la tramitación del Proyecto de Decreto y lo eleve al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Consta que el 27 de noviembre de 2012, mediante comunicación interior, se remite el expediente al Secretario General de la Consejería de Sanidad y Política Social, acompañado la documentación señalada en los anteriores antecedentes.

SEXTO.- El 9 de enero de 2013, el Jefe de Servicio Jurídico de la Consejería precitada emite informe favorable, a reserva de las observaciones indicadas, siendo conformado por el Vicesecretario a efectos del cumplimiento del requisito exigido por el artículo 53.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 6/2004).

SÉPTIMO.- Previa propuesta de la titular de la Consejería de Sanidad y Política Territorial al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto de Decreto, es sometido a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, que lo emite el 8 de febrero de 2013 en sentido favorable a su aprobación, sin perjuicio de las observaciones realizadas a su contenido.

A instancias del precitado informe fue completado el estudio económico por la Subdirectora General de Asuntos Económicos (folio 119), que alcanza la conclusión de que su aprobación no tiene repercusión económica adicional para la Consejería de Sanidad y Política Social y para el Servicio Murciano de Salud, dado que la participación en el Consejo Asesor de Salud Mental no será retribuida, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.8 del Proyecto, y aquel Servicio prestará los medios necesarios para su funcionamiento (artículo 5.9).

OCTAVO.- Con fecha 20 de marzo de 2013 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando la versión definitiva del Proyecto de Decreto (folios 121 a 130) y el extracto de Secretaría, que contiene la valoración de las observaciones del órgano preinformante.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), al tratarse de un proyecto de reglamento de ejecución de la Ley 9/1985, ya citada, de regulación de los Órganos Consultivos de la Administración regional.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta (folios 121 a 130), aparece rubricado en los márgenes y figura como texto autorizado, conforme al índice de documentos que integran el expediente.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación.

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la creación y regulación del Consejo Asesor Regional de Salud Mental, al amparo de lo dispuesto en la Ley 9/1985, que contiene las normas a las que ha de ajustarse la Administración regional para crear órganos consultivos, con participación de organizaciones sociales y expertos externos a la Administración regional en cada sector, para asesorar en las materias a las que se extiende las competencias autonómicas, señalando el artículo 12 de la precitada Ley que los Consejos Asesores habrán de crearse mediante Decreto del Consejo de Gobierno, que habrá de especificar la denominación, adscripción, composición y funciones.

1. En cuanto a las competencias materiales objeto de asesoramiento por el órgano consultivo proyectado, la salud mental, no cabe duda que se encuentran dentro de la esfera de actuación de la Administración regional, partiendo de las competencias estatutarias (artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia) reconocidas a la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad, higiene, ordenación farmacéutica y coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 16 del artículo 149.1 de la Constitución Española. Al hilo de lo señalado se echa en falta que no se haga referencia a la citada competencia estatutaria en la parte expositiva del Proyecto de Decreto.

Especialmente significativos son los dos preceptos citados en la parte expositiva, los artículos 43 y 49 CE, al establecer el primero de ellos, tras reconocer el derecho a la protección de la salud, que los poderes públicos organizarán y tutelarán la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios; el segundo para señalar que dichos poderes realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestará la atención especializada que requieran.

El artículo 18.8 de la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril) establece que corresponde a las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollar las actuaciones de promoción y mejora de la salud mental.

La participación social en el ámbito del sistema sanitario público de la Región de Murcia es recogida como principio informador de la actuación sanitaria por el artículo 2,f) de la Ley de Salud de la Región de Murcia (Ley 4/1994, de 26 de julio) y como derecho por la Ley de Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema Sanitario de la Región de Murcia (artículos 38 y 39 de la Ley 3/2009, de 11 de mayo).

En desarrollo de las competencias autonómicas, el vigente Plan de Salud Mental de la Región de Murcia (2010-2013) propone en su apartado VII.3 (línea de actuación 3: coordinación interinstitucional e intrainstitucional) promover la cooperación de todos los agentes involucrados en la mejora de la salud mental, implantando mecanismos de coordinación a nivel institucional, que garanticen la atención integral de las personas y potencien la participación de las que padecen trastornos mentales y de sus familiares (asociaciones de familiares y usuarios), así como de los profesionales (asociaciones profesionales). En consecuencia, propone la creación de un órgano consultivo en materia de salud mental con la participación de asociaciones de familiares y sociedades científicas.

En suma, no cabe duda que el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Consejo Asesor Regional de Salud Mental se encuentra plenamente justificado y se sustenta en las competencias autonómicas en la materia.

II. En cuanto a la habilitación, ya se ha expresado que la Ley 9/1985 faculta a la Administración regional para la creación de órganos consultivos en materias sectoriales del ámbito competencial de las Consejerías que la integran, conteniéndose en el Proyecto de Decreto la denominación, adscripción, funciones y composición como exige la norma expresada.

No obstante, tampoco cabe omitir, como destaca el informe del órgano preinformante, que el Proyecto de Decreto también se incardina en el artículo 24 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 7/2004), que establece que la creación de órganos colegiados, entre los que se incluyen los que realicen funciones de asesoramiento (artículo 23 de la misma Ley), deberá revestir forma de Decreto cuando sea de composición interdepartamental, la Presidencia del órgano tenga rango igual o superior a Consejero y se le atribuyan competencias de propuesta o de emisión de informes preceptivos. Características predicables del órgano colegiado que se proyecta crear, en cuanto que en su composición participan otros departamentos de la Administración regional (Consejería competente en materia de educación y empleo), el Presidente es el titular de la Consejería competente por razón de la materia y al órgano colegiado se le atribuye cometidos de propuestas y de emisión de informes preceptivos. Todo ello conduce, igualmente, a sostener la idoneidad del rango adoptado para su creación.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración.

Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, obrando el acuerdo del Consejo de Administración del Servicio Murciano de Salud, que ha de aprobar la iniciativa normativa en la materia y su elevación a la Consejería competente, como exige el artículo 5 del Decreto 148/2002, de 27 de diciembre, por el que se establece la estructura y funciones de los órganos de participación, administración y gestión del Servicio Murciano de Salud. Constan en el expediente el informe del Consejo de Salud de la Región de Murcia, en su condición de órgano superior consultivo y de participación ciudadana en la sanidad pública en la Región de Murcia, así como los informes preceptivos del Vicesecretario y de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, si bien ha de formularse la siguiente observación sobre el cumplimiento del trámite de audiencia:

El centro directivo proponente ha escogido para la participación la opción prevista en el artículo 53.3,d) de la Ley

6/2004, que establece que podrá prescindirse del trámite de audiencia en relación con las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos si hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, lo que concurre en todas aquellas representadas en el Consejo de Salud de la Región de Murcia, que dictaminó el borrador del Proyecto en su sesión de 11 de julio de 2012.

Sin embargo, con buen criterio, en la Memoria técnica suscrita por el Subdirector General de Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica se propone que el texto sea remitido para otorgar un trámite de audiencia a aquellas entidades, organismos o departamentos a los que se propone su participación en el nuevo Consejo, que no se encuentran integrados en el Consejo de Salud de la Región de Murcia, a los efectos de su conocimiento y para que puedan formular alegaciones. Entre las que se encontrarían en este caso estarían la Delegación de Gobierno en la Región de Murcia y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, sin que conste en el expediente remitido que se les haya otorgado el referido trámite de audiencia y que hayan prestado su conformidad a su participación en el órgano consultivo que se proyecta crear, partiendo de que su representación es voluntaria, en los términos expresados en el artículo 23.4 de la Ley 7/2004.

En el caso de que no se hubiera realizado el referido trámite, debería otorgarse con carácter previo a la aprobación del Proyecto de Decreto, en tanto su resultado puede condicionar la composición final del órgano colegiado.

CUARTA.- Observaciones particulares al Proyecto de Decreto.

I. Al Articulado.

- Artículo 1. Objeto.

Para mejorar la técnica normativa podría suprimirse el párrafo que comienza "en el marco de lo dispuesto en la Ley 9/1985 (...) y, al mismo tiempo, completar la parte expositiva del Proyecto de Decreto con la mención a la ley habilitante para la creación de este órgano (Ley 9/1985), cuya cita completaría el listado de normas y planes que lo sustentan.

A mayor abundamiento resulta innecesaria dicha referencia (en el marco ...), pues lo determinante en cuanto al régimen jurídico del órgano colegiado es la remisión a ambas normas (Ley 9/1985 y LPAC) que contiene el artículo 5.10 del Proyecto, señalando que serán aplicables en lo no previsto en el Decreto.

- Artículo 3. Composición.

En el apartado 4 se expresa que "*los miembros del Consejo serán propuestos por los respectivos órganos o entidades representadas, siendo nombrados y cesados por el titular de la Consejería competente en materia de sanidad*".

En cuanto a la forma de designación de los vocales propuestos se establece que serán nombrados y cesados por el titular de la Consejería competente en materia de sanidad.

Aunque no sea la finalidad pretendida, parece inferirse de la redacción una suerte de ratificación del nombramiento y cese de los vocales propuestos por los respectivos organismos o entidades representadas en el Consejo Asesor Regional de Salud Mental por parte del titular de la Consejería competente en materia de sanidad, lo que se compadece mal con las características de un órgano colegiado como éste, en el que predomina la representación externa, atendiendo también a las reglas de constitución del mismo.

En efecto, el apartado 4 comentado debería limitarse a expresar que los vocales (y sus suplentes que se omiten en la redacción) serán designados por los organismos o entidades representadas, correspondiendo igualmente su cese a los mismos, siendo innecesario su nombramiento por el titular de la Consejería. Será en la primera sesión del Consejo (Disposición adicional única del Proyecto de Decreto), a partir de la correspondiente acreditación del órgano o entidad que designe al representante, cuando se constituirá el órgano colegiado con los vocales designados como titulares, que podrán ser sustituidos en alguna sesión por los suplentes, cuando concurra alguna causa justificada de ausencia o enfermedad. Otro aspecto diferente es que por el titular de la Consejería se otorgue una acreditación como miembro titular integrante del órgano consultivo colegiado.

- Artículo 5. Régimen de funcionamiento.

En el apartado 1 se establece que el Consejo funcionará en Pleno, si bien se podrán constituir comisiones de trabajo para estudiar específicamente un tema.

Sin embargo no está claro en la redacción a quien corresponde crear las citadas comisiones de trabajo, puesto que, por una parte, el apartado 1 establece que "*Cuando dicho Consejo decida estudiar específicamente un tema se podrá proceder mediante la creación de comisiones de trabajo*", lo que parece aludir al Pleno. Pero, por otra, el apartado 5 establece que la composición y la permanencia temporal de cada una de las comisiones de trabajo que puedan constituirse será determinada por el Presidente del Consejo.

En principio, tanto la creación de las comisiones de trabajo, como su composición y duración, parece que deberían corresponder al Pleno por resultar más acorde con la característica de un órgano colegiado participativo (teniendo en cuenta, además, que no existe comisión permanente), más aún cuando el apartado 6 establece que podrán formar parte de dichas comisiones miembros pertenecientes al Consejo y aquellos otros profesionales que se considere necesario. Se infiere también de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 9/1985, cuando atribuye a los Consejos la posibilidad de constituir en su seno comisiones de trabajo para el mejor cumplimiento de sus fines.

En suma, la creación, composición y duración debería corresponder al Pleno, salvo que facultara en cada caso al Presidente, todo ello con independencia de que finalmente los informes de las comisiones de trabajo sean remitidos al Pleno para su debate y aprobación.

Por último, en el apartado 9 se establece que el Consejo recibirá del Servicio Murciano de Salud la asistencia necesaria para el desarrollo de sus funciones, que prestará el conjunto de medios personales, técnicos y materiales necesarios para ello. Tal mandato dirigido al Servicio Murciano de Salud de puesta a disposición del

Consejo de los medios necesarios para su funcionamiento tiene mejor acomodo por cuestiones de técnica normativa en una Disposición adicional, atendiendo a las Directrices de técnica normativa al uso.

II. Correcciones gramaticales.

- Parte expositiva. En el párrafo tercero se hace referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y a sus fines, que se relacionan. Mejoraría la redacción si se añadiera la conjunción "y detrás de "prevención". También al comienzo del último apartado "y la calidad (...)".
- En el artículo 3.1,b) se podría suprimir la coma delante de Servicio Murciano de Salud.
- En el artículo 3.5 se debería suprimir el amplio espacio existente hasta el apartado 6.
- Asimismo deberían alinearse algunos párrafos (por ejemplo, los artículos 1.2, 3.6 y 6).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el Proyecto de Decreto objeto de Dictamen.

SEGUNDA.- En cuanto al procedimiento de elaboración, se realiza la observación contenida en la Consideración tercera, párrafos *in fine*, sobre el trámite de audiencia.

TERCERA.- Las demás observaciones contribuyen a la mejora e inserción del texto en el ordenamiento jurídico, singularmente las relativas a que se complete la parte expositiva con la referencia a las competencias estatutarias y a la norma habilitante, al nombramiento de los miembros (Consideración Cuarta, I, observaciones al artículo 3.4) y a las comisiones de trabajo (Consideración Cuarta, I, observaciones al artículo 5).

No obstante, V.E. resolverá.