



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 27 de septiembre de 2001, se redacta un primer borrador de Proyecto de Decreto por el que se regulan las opciones correspondientes a las categorías de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud. En dicho texto, además de crear las opciones, se establece el requisito de titulación para el acceso a cada una de ellas, regulándose asimismo la incorporación a las mismas por quienes ya tengan la condición de personal funcionario o laboral del Servicio Murciano de Salud (en adelante SMS) o proceda del INSALUD, y se describen sus funciones más relevantes.

Igualmente, se determina la entrada en vigor del Capítulo V de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud (en adelante LPE), que había sido remitida por la Disposición Final Segunda de la misma Ley a lo que dispusiera el decreto regulador de las opciones estatutarias.

SEGUNDO.- Junto al Proyecto se acompaña certificado del Secretario de la Mesa Sectorial de Sanidad expreso de la conformidad con aquél de todas las organizaciones sindicales en ella presentes, así como certificación extendida por la Secretaria General Técnica del SMS, acerca del Acuerdo adoptado por su Consejo de Administración de, tras haber tenido conocimiento de la iniciativa normativa, elevar a la Consejería de Sanidad y Consumo el Proyecto, al objeto de su tramitación.

TERCERO.- Consta asimismo informe sobre la necesidad y oportunidad del Decreto, expedido por el Jefe de Servicio de Personal del SMS, en el que se indica que la LPE se limita a fijar los criterios generales para configurar las categorías estatutarias, necesitando de una norma que concrete y precise las diferentes opciones que se integran en cada una de ellas, así como la titulación exigible para el acceso y las funciones más relevantes a desarrollar por cada opción. Alude también a la remisión efectuada por la Disposición Final Segunda LPE acerca de la entrada en vigor de su Capítulo V.

CUARTO.- Elevado el Proyecto a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Consumo, su Servicio Jurídico lo informa favorablemente, indicando, en cuanto al procedimiento a seguir, la preceptividad del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tras el cual se debería redactar propuesta del Consejero ante el Consejo de Gobierno, ya que se trataría de *"un reglamento organizativo de carácter singular, emanado de la potestad organizativa, reguladora de aspectos internos"*, concluyendo de forma tácita en la no necesidad de Dictamen del Consejo Jurídico.

QUINTO.- Solicitado informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, ésta pone de manifiesto la ausencia en el expediente tanto del informe de la Secretaría General, como de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que daría lugar la aprobación del Proyecto. También señala la necesidad de someter el texto a Dictamen de este Consejo al considerarlo como norma de desarrollo o ejecución de una ley regional, indicando además la conveniencia de incorporar al expediente *"la documentación justificativa de las opciones estatutarias, titulaciones exigidas y funciones"*. Finalmente, realiza dos puntualizaciones desde el punto de vista de la técnica normativa. Todas estas observaciones son asumidas por el Centro directivo

impulsor del Proyecto, que incorpora al texto las modificaciones sugeridas así como los documentos omitidos. En este sentido, la memoria económica manifiesta que la aprobación del Proyecto no supondría coste económico para la Administración regional, mientras que el informe del Secretario General se pronuncia favorablemente respecto del mismo.

Se incorpora además un extracto de secretaría, firmado por el Jefe del Servicio Jurídico, con el visto bueno del Secretario General, en el que, tras hacer un repaso de la génesis y tramitación seguida por el Proyecto de Decreto, se contesta de forma muy escueta y genérica a la consideración efectuada por la Dirección de los Servicios Jurídicos acerca de la ausencia de justificación sobre cada opción, sus funciones y las titulaciones exigidas para el acceso.

SEXTO.- Por Orden de 14 de mayo de 2002, el Consejero de Sanidad y Consumo dispone someter el Proyecto de Decreto a consulta de este Consejo Jurídico, recabándose el preceptivo dictamen mediante oficio de fecha 16 de mayo siguiente.

SÉPTIMO.- Por Acuerdo 16/2002 de este órgano consultivo, se solicita a la Consejería consultante que complete el expediente aportando el preceptivo informe del Consejo Regional de la Función Pública, exigible a tenor del artículo 13.2.1,b) del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero (en adelante TRLFP), que lo preceptúa para las disposiciones generales sobre la Función Pública, cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno.

Con fecha 8 de julio de 2002, se incorpora al expediente una copia compulsada de la certificación expedida por el Secretario del citado órgano consultivo, conteniendo el acuerdo favorable al Proyecto sometido a consulta.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Con fundamento en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (en adelante Ley 2/1997), el Secretario General de la Consejería de Sanidad y Consumo formula la presente consulta al apreciar que su objeto es un Proyecto de Decreto elaborado en desarrollo o ejecución de una Ley dictada por la Asamblea Regional.

Las razones que motivan tal consideración se encuentran plasmadas en el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, siendo asumidas por la Consejería promotora del expediente, y se fundamentan en el carácter de reglamento complementario de la LPE, como se aprecia claramente en la remisión al reglamento que efectúa en su artículo 14.2 y en su Disposición Final Segunda. No se trata, por tanto, de un mero reglamento organizativo independiente, limitado a la regulación de aspectos domésticos de organización interna, sino que su naturaleza es la de verdadero desarrollo y ejecución de la Ley, entendido como complemento indispensable de la misma, que explicita reglas en ella sólo enunciadas e innovan el ordenamiento jurídico siguiendo tales principios (STS 5 de julio de 1996).

Por otra parte, y como ya se indicó en nuestro Dictamen 28/1999, la intervención de este Consejo Jurídico en el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley (STS de 30 de julio de 1996).

Sentado que conviene al Proyecto objeto de consulta el calificativo de reglamento de ejecución y desarrollo de Ley de la Asamblea Regional, se alcanza la conclusión del carácter preceptivo del presente Dictamen de conformidad con el artículo 12.5 de la Ley 2/1997.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

El procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto ha seguido el establecido en el

artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno (en adelante LG), complementado en cuanto a la competencia de los diversos órganos intervinientes y a la preceptividad de distintos documentos y trámites adicionales por el artículo 14.2 LPE, así como por la normativa regional de organización administrativa de las distintas Consejerías y la sectorial en materia de Función Pública.

Una vez incorporados al expediente los documentos cuya ausencia fue puesta de manifiesto tanto por la Dirección de los Servicios Jurídicos como por este Consejo, el juicio general de adecuación del procedimiento seguido al establecido por el ordenamiento jurídico ha de ser positivo. No obstante, sí cabe hacer diversas apreciaciones de índole procedimental y formal:

a) Ya la Dirección de los Servicios Jurídicos puso de manifiesto la ausencia en el expediente de justificación alguna sobre la correcta adecuación entre los conceptos opción, funciones y titulación exigida. El extracto de secretaría elaborado por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante responde a esta consideración, que, al configurar las opciones, se han tenido en cuenta las distintas actividades que desarrolla el SMS, incluidas las procedentes del INSALUD; mientras que, en el establecimiento de los requisitos de titulación, se ha seguido la normativa estatal sobre obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, al tiempo que en la determinación de las funciones se han plasmado únicamente las más relevantes, tomando como referencia los requerimientos generales de cualificación profesional determinados en la normativa estatal reguladora de los distintos títulos.

Dicha actuación de estudio, siendo plenamente acertada y necesaria, podría resultar incompleta si, en la definición de las funciones de cada opción únicamente se ha atendido a la normativa reguladora de las titulaciones académicas, ya que junto a ésta también será necesario acudir a aquellas otras disposiciones que reglamentan el ejercicio de determinadas actividades, tanto en el seno de las Administraciones Públicas como fuera de ellas. Así, por ejemplo, para efectuar un juicio de legalidad acerca de las funciones que se atribuyen a la opción Arquitectura Técnica, no bastará con acudir a las normas reguladoras del título habilitante para el acceso a dicha opción, sino que habrá que acudir también a la normativa sectorial, como la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante LOE), cuyo Capítulo III establece los requisitos que deben reunir los diferentes agentes de la edificación, para el ejercicio de tareas coincidentes con las que se establecen en el Proyecto de Decreto. Del mismo modo, en la determinación de las funciones más relevantes de la opción Ingeniería Técnica Industrial, habría de atenderse a la Ley 12/1986, sobre atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos, en la interpretación que la Sentencia de 31 enero de 2001, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia hace de su Disposición Adicional en relación a su aplicabilidad al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En cualquier caso, la no inclusión en el expediente de una justificación concreta acerca de la adecuación entre opción, titulación exigida y funciones, no sólo dificulta la labor del Consejo Jurídico en su faceta de control de legalidad del Proyecto, sino que además supone incumplir el artículo 24.1,f) LG, que impone la obligación de conservar en el expediente, junto a la memoria o informe sucintos que inician el procedimiento de elaboración de la disposición, todos los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

b) No se ha recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa que, aun no siendo preceptivo sí cabría calificarlo de oportuno o conveniente, dado que en la propia Exposición de Motivos del Proyecto se alude a la intención de que la clasificación contenida en la nueva norma resulte equiparable, en la medida de lo posible, con la actual regulación que sobre las opciones funcionariales contiene la normativa regional, en particular con lo establecido en el Decreto 32/1998. Todo ello, además, sin olvidar que el

Proyecto de Decreto determina la entrada en vigor del Capítulo V LPE, sobre selección de personal estatutario, al tiempo que posibilita la realización de los procedimientos de integración previstos por la Disposición Adicional Primera de la misma Ley, con las evidentes repercusiones que la configuración de estas opciones y los subsiguientes procesos selectivos y de integración en ellas tendrán sobre las propias opciones funcionariales y sobre los actuales efectivos de las mismas.

Por otra parte, a pesar de la anunciada intención de equiparar las opciones estatutarias y las funcionariales, se advierte en el Proyecto una diferente configuración del requisito de titulación en diversas opciones, respecto a las funcionariales que cabría considerar equivalentes. Así, y al margen de la opción Análisis Clínicos, cuya diferente configuración se debe a la redacción del artículo 14.1 LPE, se aprecian ciertas divergencias en las opciones Delineación e Informática, correspondientes a la categoría Técnico Especialista no Sanitario y en la opción Sanitaria de la categoría Técnico Auxiliar Sanitario, al ser más preciso el Proyecto de Decreto que el Decreto 32/1998, en tanto que requiere, además de las titulaciones en éste establecidas, estar en posesión de ciclos formativos concretos. Por el contrario, resulta más exigente el Decreto regulador de las opciones funcionariales en la opción Albañilería de la categoría Técnico Auxiliar no Sanitario. Dichas diferencias en el diseño de las opciones, además de su necesaria justificación en el expediente, que no consta, habrían aconsejado una vez más el informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa.

c) A pesar de la corta extensión de la parte dispositiva del Proyecto, sería conveniente intitular o epigrafiar cada artículo con una concisa referencia al contenido esencial de lo regulado en el mismo.

d) El expediente no ha sido foliado, incumpliendo lo dispuesto por el artículo 46.2,c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril.

TERCERA.- Observaciones al texto.

- Artículo primero, apartado 2.

Tras configurar en su apartado 1 la titulación exigible para acceder a cada una de las opciones, prevé este precepto que en las convocatorias de los procedimientos selectivos se puedan establecer otros requisitos, cuando resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones que sean propias de cada opción.

Cabe indicar al respecto que la regulación del acceso a la función pública establece dos tipos de requisitos: unos generales, como los que recogen para la selección de personal estatutario el artículo 4.4 de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y Provisión de Plazas de Personal Estatutario de los Servicios de Salud y el 23 LPE, junto a los cuales la regulación de los diversos procedimientos selectivos particulares puede exigir otros requisitos específicos, tales como una determinada condición física, la posesión de determinada formación habilitante para el ejercicio de alguna concreta actividad, permisos de conducción, idiomas, etc. Esta combinación de requisitos generales y específicos se aprecia claramente en el artículo 26 TRLFP cuando, al determinar las condiciones que necesariamente se han de reunir para acceder a la función pública regional, indica que éstas *"se exigirán en todo caso y sin perjuicio de los requisitos concretos de cada convocatoria"*.

Para el establecimiento de requisitos peculiares de cada procedimiento selectivo, la jurisprudencia viene exigiendo que ello se haga mediante referencias abstractas y generalizadas, no individualizadas, evitando cualquier preterición o reserva *"ad personam"*, expresa o encubierta (por todas, STC 67/1989); deben guardar además una relación directa con los principios de mérito y capacidad, evitando referencias a condiciones personales o sociales ajenas a los mismos (STC 215/1991) y, finalmente, han de tener una justificación

objetiva y razonable en atención a las funciones a desempeñar o a las características de las plazas a ocupar (STC 75/1983).

A la luz de lo expuesto y dado que ya la propia Ley 30/1999, establece en su artículo 4.3 que las convocatorias, entre otros extremos, especificarán los requisitos que deben reunir los aspirantes, expresándose en términos similares el 22.3,b) LPE, cabría concluir que la previsión de dicha posibilidad en el Proyecto no resulta necesaria, dado que únicamente reproduce la regulación legal incorporando un criterio jurisprudencial, el de la adecuación entre requisitos y funciones, de reconocida y pacífica vigencia.

- Disposición Transitoria, 1.

En su apartado 1 se establece un régimen transitorio respecto a la aplicación de las exigencias de titulación que en el Proyecto de Decreto se prevén, de forma que al personal funcionario y laboral fijo del SMS que se integre en las opciones estatutarias no se les va a exigir ostentar la titulación expresada en el Proyecto, sino aquella que se les requirió para el acceso a la categoría profesional o Cuerpo funcional desde el que se integran. Cabe efectuar dos tipos de consideraciones, de fondo y de forma:

- Debe advertirse, en primer lugar, que esa dispensa de titulación únicamente podrá producirse cuando la misma no constituya un requisito para el ejercicio de las funciones propias de la opción, exigido por las normas reguladoras de actividades o profesiones específicas. Así, por ejemplo, dado que entre las funciones de la opción Arquitectura Técnica se contempla la dirección de la ejecución de obras, al tiempo que el artículo 13 LOE exige para el ejercicio de dicha actividad estar en posesión de la titulación de arquitecto técnico, no cabría dispensar de esta titulación a quien pretendiera integrarse en la citada opción.

- Debe modificarse la referencia al "*personal laboral fijo o funcionario de carrera del Servicio Murciano de Salud*", por la más precisa de "*personal laboral fijo o funcionario de carrera que preste servicios en el Servicio Murciano de Salud*" (Disposición Adicional Primera, 1 LPE) o la de "*vinculados al Servicio Murciano de Salud*" que utiliza el artículo 2.3 de la misma Ley, dado que en puridad no existe un personal funcionario de carrera ni un personal laboral fijo del citado Ente Público, al no haber sido ejercitadas las competencias que, en relación a la Oferta de Empleo Público del Ente, atribuye a su Consejo de Administración y a su Director Gerente el Decreto 5/1995, de 17 de febrero, por el que se regula la estructura y funciones de los Organos de Administración y Gestión del Servicio Murciano de Salud.

- Igualmente, debería modificarse la expresión "*categoría laboral*" por la más precisa de "*categoría profesional*", de conformidad con la denominación acuñada por el Estatuto de los Trabajadores en su artículo 22 y seguida por el Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración regional de 1996 (artículo 14).

- Finalmente, debería suprimirse la mención a la categoría estatutaria de procedencia, dado que al ser los llamados a la integración únicamente quienes ostenten la condición de personal laboral o funcionario, éstos se encontrarán clasificados en categorías profesionales o en Cuerpos y, en su caso, en Escalas y opciones, pero nunca en categorías estatutarias, forma de clasificación que la LPE reserva al personal estatutario.

Como síntesis de lo expuesto, una redacción alternativa a este primer apartado de la Disposición Transitoria podría ser la siguiente: "Al personal laboral fijo o funcionario de carrera que, en virtud de la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 5/2001, se integre en las opciones a que se refiere este Decreto, le será exigida idéntica titulación a la que le fue requerida para acceder a la categoría profesional o al Cuerpo y, en su caso, Escala y opción desde la que se realice la integración".

- Disposición Transitoria, 2.

Debe adecuarse la remisión, pues se efectúa a la Disposición Transitoria Primera LPE, y dicha

Disposición Transitoria es única.

- Anexo I. Titulaciones.

1. Debe homogeneizarse la terminología utilizada, dado que en unos casos se acude a la denominación del título como tal (Ingeniero Informático), mientras que en otras ocasiones se establece el requisito de titulación mediante la mención de los estudios conducentes a la obtención de aquélla (Ingeniería en Telecomunicaciones).
2. Igualmente, han de adecuarse las titulaciones al artículo 13 LPE, en el que se establecen los niveles generales de titulación para la pertenencia a los diferentes grupos. Fundamentalmente, se aprecian divergencias entre la Ley y su desarrollo reglamentario en la configuración de las opciones de los Grupos C, D y E, en las que se exigen titulaciones como la Formación Profesional de 1º o 2º grado, cuando el citado artículo 13 ya consagra los nuevos títulos de Técnico de Formación Profesional y Técnico Superior de Formación Profesional, respectivamente. Lo mismo ocurre con el Graduado Escolar, que debiera sustituirse por el de Graduado en Educación Secundaria. Finalmente, respecto al Certificado de Escolaridad que se exige para el acceso a las opciones del Grupo E, sería más adecuada una referencia a la acreditación de haber realizado la enseñanza mínima obligatoria.
3. En la opción Radiofísica Hospitalaria, de la categoría Facultativo Sanitario Especialista, se aprecia una duplicación del término "*reconocidos*" que habría de corregirse.

- Anexo II. Funciones.

1. El epígrafe que intitula todo el Anexo, en concordancia con el artículo segundo,2 del Proyecto, es "*descripción de las funciones más relevantes de cada una de las opciones estatutarias*", lo que no se corresponde exactamente con su contenido, dado que respecto de las opciones del Grupo A no se definen dichas funciones, sino sólo las correspondientes a las categorías estatutarias, las cuales a su vez ya tienen una descripción, aunque somera, en el artículo 14.1 LPE, bajo el epígrafe "*clasificación por las funciones desempeñadas*". Aunque sistemáticamente lo procedente sería definir las funciones de cada opción, es evidente que ello podría determinar una reiteración de contenidos casi idénticos, dado que en el caso de las de carácter sanitario, incluidas en las categorías Facultativo Sanitario Especialista y Facultativo Sanitario no Especialista, sus tareas vendrán determinadas en cada caso por el ejercicio de la correspondiente profesión sanitaria, en atención a lo dispuesto por el propio artículo 14.1 LPE. Por ello, la columna izquierda de la tabla correspondiente al Grupo A debería encabezarse no con el término "Categoría", sino con el de "Opción", sustituyendo también la mera mención de las categorías por los incisos "Opciones de las categorías Facultativo Sanitario Especialista y Facultativo Sanitario no Especialista" y "Opciones de la Categoría Facultativo no Sanitario". A su vez, cabría sustituir la definición que se hace de las respectivas funciones por otra que podría expresarse en términos similares a los siguientes: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud, el personal de las opciones integradas en las categorías Facultativo Sanitario Especialista y Facultativo Sanitario no Especialista, realizará cuantas actividades sean precisas para asegurar una adecuada asistencia en el ejercicio de la correspondiente profesión sanitaria".
2. Respecto de las opciones correspondientes a la Categoría Facultativo no Sanitario, debería procederse a una definición concreta de las funciones propias de cada opción, debiendo distinguirse adecuadamente de las que corresponden a las opciones de la Categoría de Diplomado no Sanitario. Las funciones que constan en el texto sometido a consulta podrían ser adecuadas para la opción más generalista, Superior de Administradores, pero no resultan en absoluto descriptivas de las que habrán de realizar el resto de opciones de la Categoría (Arquitecto, Analista de Sistemas, Documentación e Ingeniería Industrial), las cuales tienen un

elevado componente técnico. Así, debería procederse de igual manera a como se hace respecto de las opciones no sanitarias del Grupo B, a las que sí se definen sus funciones, con las particularidades propias de cada profesión. En la configuración de dichas funciones habrán de ser tenidas en cuenta las observaciones efectuadas en la Consideración Segunda de este Dictamen.

3. Debe corregirse el error mecanográfico existente en la palabra "participación", en que se ha incurrido al definir las funciones de la opción Terapia Ocupacional.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto ha seguido el establecido por el ordenamiento jurídico, aunque debe incorporarse al expediente una justificación acerca de la correcta adecuación entre opción, funciones y titulación exigida. Esta observación tiene carácter esencial.

SEGUNDA.- La denominación de las titulaciones que se contiene en el Anexo I debe adecuarse a la utilizada en el artículo 13 LPE. Esta observación tiene carácter esencial.

TERCERA.- La incorporación de las restantes consideraciones contenidas en el Dictamen contribuiría a la mejora del texto sometido a consulta.

No obstante, V.E. resolverá.

