



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **206/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2021, 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 Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 6 de julio de 2021 (COMINTER 204951_2021_07_01-11_12), sobre Proyecto de Orden por la que se actualiza el Decreto 119-2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes al personal estatutario del SMS, en cuanto a la adecuación de titulaciones exigidas y la creación, modificación y supresión de determinadas opciones (exp. 2021_219), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada se elabora un primer borrador de Orden de la Consejería de Salud, por la que se desarrolla el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, en cuanto a titulaciones exigidas y modificación y supresión de determinadas opciones.

Dicho borrador consta en el expediente acompañado, en su fase inicial de elaboración, por los siguientes documentos y actuaciones:

- Informe del Servicio Jurídico de Recursos Humanos, de 24 de junio de 2019, del Servicio Murciano de Salud.
- Acta de la sesión de la Mesa Sectorial de Sanidad de 19 de noviembre de 2019, cuyo orden del día incluía como séptimo punto una *“propuesta de acuerdo de modificación de Orden de la Consejería de Salud, por la que se desarrolla el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, en cuanto a titulaciones exigidas y modificación y supresión de determinadas opciones”*.
- Memoria del Servicio de Planificación y Costes de Personal de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud, de 19 de mayo de 2020, según la cual *“las modificaciones que contempla al proyecto de Orden citado no suponen coste económico adicional alguno al Servicio Murciano de Salud”*.
- Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), en modalidad abreviada, de 20 de mayo de 2020. Señala esta Memoria que por Decreto 119/2002, de 4 de octubre, se aprobaron las opciones correspondientes a las categorías del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, concretando las que se integran en las categorías estatutarias contenidas en el artículo 14 de la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud (LPE), la titulación necesaria para acceder a cada opción y las funciones más relevantes que han de desarrollar sus integrantes. Durante su vigencia, este Decreto ha sido objeto de algunas modificaciones para añadir opciones que dieran respuesta a la aparición de nuevas titulaciones o por la necesidad de atender específicamente determinadas tareas, así como para adecuar la titulación exigida en el acceso a ciertas opciones como consecuencia de los cambios producidos en la normativa reguladora de los títulos académicos.

A ello responde también la modificación ahora proyectada, de forma que se modifica la titulación exigida para el acceso a determinadas opciones estatutarias; se adecua la clasificación de determinadas opciones en las correspondientes categorías estatutarias; se crean dos nuevas opciones; se modifica la denominación de otras, para adecuarla a la de las correspondientes especialidades en Ciencias de la Salud, en unos casos, y para evitar una eventual discriminación por razón de género, en otros; se suprimen y declaran a extinguir cinco opciones; y se excepciona el requisito de titulación para el acceso a determinadas opciones (Carpintería, Electricidad, Fontanería, etc.), que se integran en la categoría de Técnico Auxiliar no Sanitario.

En relación con los diferentes impactos del proyecto, la Memoria afirma el carácter negativo del correspondiente al impacto por razón de género y su neutralidad en relación con el de diversidad de género. Carece, asimismo, de impacto presupuestario y no conlleva mayores cargas administrativas. También se incorpora un informe sobre el impacto en salud, sobre el impacto en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad.

- Certificado de la Jefa de Servicio de Selección de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud, de fecha 23 de noviembre de 2020, relativo al número de trabajadores de las opciones respecto de las que se pretende establecer la dispensa de titulación que se encuentran prestando servicios y que carecen de la titulación exigida en el Decreto 119/2002 para la correspondiente opción. Sólo el 11,6% de los trabajadores de tales opciones cuentan con la titulación exigida, que no lo fue en las bolsas de trabajo del Servicio Murciano de Salud, que fueron convocadas en el año 2003 y siguen vigentes hasta la fecha y en las que se requirió para el acceso estar en posesión de los títulos genéricos de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o Graduado en Educación Secundaria.

- Informe complementario del Servicio Jurídico de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud, de 22 de enero de 2021, favorable al establecimiento de la indicada dispensa de titulación. Como consecuencia de las observaciones formuladas en el informe, se elabora una nueva versión del Proyecto, que se incorpora al expediente.

- Nueva versión de la MAIN, de fecha 12 de abril de 2021.

- Propuesta n.º 118/2021, que el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud eleva al Consejo de Administración del indicado ente público sanitario para la aprobación del Proyecto como Orden de la Consejería de Salud.

- Certificación del Acuerdo del Consejo de Administración del Servicio Murciano de Salud, de 15 de marzo de 2021, que aprueba la propuesta de Orden de la Consejería de Salud.

SEGUNDO.- A fin de dar cumplimiento a los trámites de audiencia e información pública, se remitieron el Proyecto y la MAIN a la Consejería de Transparencia, Participación y Administración Pública y fueron objeto de publicación en la web "MurciaSalud".

Asimismo, se publicó con carácter de urgencia anuncio de inicio del trámite de audiencia en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 99, de 3 de mayo de 2021.

TERCERO.- Presentan alegaciones siete particulares, una organización sindical (SATSE) y dos Colegios Profesionales (Biólogos y Educadores Sociales), las cuales serán objeto de valoración y asumidas algunas de ellas, dando así lugar a una nueva versión del Proyecto, que se incorpora al expediente.

Las alegaciones no aceptadas serán objeto de rechazo motivado en la nueva MAIN de 29 de junio de 2021.

CUARTO.- El 25 de junio de 2021, el Servicio de Desarrollo Normativo de la Consejería de Salud, con el visto bueno y conforme del Vicesecretario, evacua informe en el que realiza diversas observaciones al contenido del Proyecto, tanto de técnica normativa como de mejora de redacción, que sólo parcialmente serán asumidas e incorporadas al texto, justificando el rechazo de las que no lo son en la ya citada MAIN de 29 de junio de 2021.

QUINTO.- La incorporación de las observaciones efectuadas por el Servicio de Desarrollo Normativo da lugar a una nueva versión del texto que, como copia autorizada, se incorpora al expediente.

Cuenta con una extensa parte expositiva innominada, siete artículos, una disposición adicional y una final, así como un anexo.

SEXTO.- Por Orden de 1 de julio de 2021, el Consejero de Salud (por delegación, el Secretario General), dispone someter a consulta preceptiva del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en virtud del artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación de este Órgano consultivo, el Proyecto de Orden por la que se actualiza el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, por el que se configuran las opciones correspondientes al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, en cuanto a la adecuación de titulaciones exigidas y a la creación, modificación y supresión de determinadas opciones.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen mediante comunicación interior de fecha 6 de julio de 2021.

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 LCJ), el Secretario General de la Consejería de Sanidad 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, la Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de Personal Estatutario del Servicio Murciano de Salud (en adelante, LPE).

El Consejo Jurídico, al ser consultado acerca del proyecto normativo que posteriormente se aprobaría como Decreto 119/2002 y que ahora se pretende modificar (Dictamen 123/2002), ya manifestó que aquél tiene “*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)*”.

Sentado que conviene al Decreto 119/2002 el calificativo de reglamento de ejecución y desarrollo de Ley de la Asamblea Regional, cabe extender dicha naturaleza al Proyecto de Orden que pretende modificarlo, dotando así de carácter preceptivo a este Dictamen, de conformidad con el artículo 12.5 de la Ley 2/1997.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración reglamentaria.

Como en ocasiones anteriores ha indicado este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 203/2008), si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) 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 cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria “*en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia*”, permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que aquéllos dicten.

Estas previsiones se complementan, en cuanto a la competencia de los diversos órganos intervinientes y a la preceptividad de trámites adicionales, por el artículo 14.2 LPE, en cuya virtud, dentro de las categorías estatutarias que se establecen en el apartado 1 del indicado precepto, “*la creación, modificación y supresión de opciones, de acuerdo con las funciones a desarrollar y la titulación exigida para el acceso a aquéllas, se realizará por Orden de la Consejería competente en materia de sanidad, previa iniciativa del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud y correspondiente negociación sindical*”. Dicha habilitación específica al titular de la Consejería se establece tras la modificación del indicado artículo 14.2 por la Disposición adicional cuarta de la Ley 8/2004, de 28 de

diciembre, de medidas administrativas, tributarias de tasas y de función pública.

Examinado el expediente, puede afirmarse que el procedimiento de elaboración normativa seguido se ha ajustado a las normas rituarías establecidas al efecto. No obstante, procede realizar las siguientes observaciones:

1. Se constata que no se ha cumplimentado el trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de reglamento que preceptúa el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Se ha motivado dicha omisión en la calificación del Proyecto como de norma de carácter meramente organizativo, lo que de conformidad con la norma básica de procedimiento (art. 133.4, párrafo primero) permitiría exceptuar el trámite.

No obstante, ya se ha señalado en la Consideración primera de este Dictamen que la futura norma no puede ser considerada como una norma meramente organizativa, por lo que la consulta pública previa sería preceptiva en la medida en que no se alegan ni se aprecia que concurran las restantes circunstancias que el indicado artículo 133.4 primer párrafo, establece como exonerantes de la obligación de efectuar dicha consulta, ni resultan directamente aplicables al Proyecto las previstas en el segundo párrafo de ese precepto estatal tras la STC 55/2018, que lo declaró contrario al orden constitucional de competencias.

Sobre las consecuencias prácticas de esta omisión puede consultarse el Dictamen 156/2021 de este Consejo Jurídico, que realiza una síntesis de las posturas doctrinales y líneas jurisprudenciales que se han venido sucediendo al respecto. No obstante, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1462/2020, de 5 de noviembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, parece apuntar una cierta irrelevancia de la omisión del trámite de consulta previa cuando a pesar de ello se ha posibilitado la participación de los eventuales interesados en el procedimiento de elaboración reglamentaria mediante otros trámites participativos de audiencia e información pública, como de hecho ha sucedido en el supuesto ahora sometido a consulta.

De ahí que no proceda calificar la omisión del trámite indicado como observación esencial, aunque sí se considera oportuno advertir a la Consejería consultante acerca de la inadecuada justificación de la no preceptividad del trámite en el procedimiento de elaboración del Proyecto a que se refiere este Dictamen.

2. No consta en el expediente remitido a este Consejo Jurídico la MAIN inicial. En efecto, la primera MAIN de la que se tiene constancia se encuentra fechada el 20 de mayo de 2020, pero casi un año antes ya debía de existir un proyecto o al menos un borrador del texto, pues consta que en junio de 2019 el Servicio Jurídico de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Murciano de Salud ya efectúa un primer informe jurídico sobre aquél. Del mismo modo, un borrador se somete a negociación colectiva en la Mesa Sectorial de Sanidad en noviembre de 2019.

Según se desprende del expediente, la tramitación comenzó directamente con la elaboración del proyecto y su sometimiento a negociación, prescindiendo de la MAIN inicial. Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, el 47/2016 y 112, 209 y 306/2019), tal proceder no resulta correcto, pues el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, que es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular.

3. En relación con el contenido de la MAIN ha de señalarse que si bien contiene una adecuada justificación de la mayor parte de las novedades regulatorias que introduce, la motivación relativa a las previsiones contenidas en el artículo 7, letra b) en relación con las opciones de Medicina de Drogodependencias y Psicología, pertenecientes a la categoría de Facultativo Sanitario no Especialista, que se declaran a extinguir, adolece de una cierta indefinición que habría de subsanarse.

TERCERA.- Marco normativo y competencial.

I. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, organiza el Sistema Nacional de Salud en torno a los Servicios de Salud de la Administración General del Estado y a los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y contempla, por ello, diversos instrumentos de cooperación y coordinación de las Administraciones públicas sanitarias tendentes a garantizar la cohesión del Sistema, cuyas prestaciones tienen que ser ofrecidas en condiciones de igualdad efectiva y calidad en todo el territorio nacional.

A tal efecto, en materia de personal, los artículos 84.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, y 41.2 de la Ley 16/2003,

de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, prevén la aprobación de un Estatuto-Marco que contenga la normativa básica aplicable al personal del Sistema Nacional de Salud y que podrá ser desarrollado por las Comunidades Autónomas. Al amparo de estos preceptos, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (EMPESS), ha establecido las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Este texto normativo clasifica en sus artículos 6 y 7 al personal estatutario, atendiendo al nivel académico del título exigido para el ingreso, en personal de formación universitaria -licenciados, diplomados y personal con título equivalente-, personal de formación profesional -técnicos superiores, técnicos y personal con título equivalente- y demás personal de gestión y servicios -comprensivo de las categorías en las que se requiere certificación acreditativa de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la Educación Secundaria Obligatoria o título o certificación equivalente-.

Y señala en sus artículos 14 y 15 que los diferentes servicios de salud crearán, modificarán y suprimirán las categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito de acción a partir del criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar y que, no obstante lo anterior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad aprobará un catálogo homogéneo en el que se especificarán las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud, haciendo efectiva la garantía de movilidad que los artículos 43 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión del Sistema Nacional de Salud, y 37 EMPESS, consagran a favor del personal del Sistema Nacional de Salud.

En ejecución de estas previsiones legales, el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, ha regulado el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento para su actualización. Dicho reglamento se dicta al amparo de la competencia que el artículo 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por su parte, cuenta con competencia para la estructuración de la Administración pública regional y la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de ésta, que le viene reconocida por los artículos 51 y 52 del Estatuto de Autonomía. Al mismo tiempo, el ejercicio de esta competencia implica, de conformidad a lo establecido expresamente en tales preceptos, así como en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, la necesidad de respetar la competencia del Estado para fijar las bases del régimen estatutario del personal vinculado a las administraciones públicas mediante una relación de naturaleza administrativa.

La Ley 5/2001, de 5 de diciembre, de personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, establece el marco legal de este específico tipo de funcionarios autonómicos, incluida su clasificación en categorías y opciones, a lo que dedica los artículos 12 y siguientes. En línea con la legislación estatal básica en la materia (EMPESS y Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP), clasifica al personal estatutario en Grupos, en atención al nivel de titulación (art. 13 LPE) y, dentro de cada uno de estos Grupos, establece categorías estatutarias en virtud de las funciones desempeñadas (Facultativo Sanitario Especialista, Facultativo Sanitario no Especialista, Facultativo no Sanitario, etc., art.14.1 LPE).

Como ya se dijo, dentro de estas categorías se prevé, a su vez, la existencia de un nuevo nivel de clasificación de los empleados, la opción, cuya creación, modificación y supresión se asigna en la Ley al Consejero competente en materia de Sanidad (art. 14.2 LPE).

Dicha habilitación normativa se establece en la Ley 8/2004, de 28 de diciembre, que modificó el artículo 14.2 LPE, cuya redacción original asignaba tal labor al Consejo de Gobierno. De ahí que la norma que desarrolla originariamente el indicado artículo 14 y crea las opciones del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud tenga rango de Decreto, el número 119/2002, de 4 de octubre, que ahora se pretende actualizar.

El elenco de opciones estatutarias previstas en este Decreto ha sido objeto de numerosas variaciones durante la vigencia de la norma, con la finalidad, en la mayor parte de los casos, de añadir nuevas opciones, de adecuarlas a la aparición de nuevos títulos académicos o a los cambios de denominación que éstos sufrían y para ajustarlas a las modificaciones de la normativa reguladora de las profesiones y especialidades sanitarias.

En atención a lo expuesto, puede concluirse que la Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente para aprobar la norma cuyo Proyecto es objeto de este Dictamen, norma que habrá de adoptar el rango de Orden de la Consejería de Salud.

II. Considera el Consejo Jurídico oportuno destacar que el Proyecto encuentra la justificación de una buena parte de los cambios que introduce en el Decreto 119/2002 en la evolución que se ha producido desde su aprobación en dos ámbitos materiales que tienen una singular relevancia en el sistema de clasificación del personal estatutario: el de las titulaciones académicas tras el denominado como “Plan Bolonia” y el de las profesiones y especialidades sanitarias.

Respecto de las titulaciones, cabe destacar la instauración del Marco Europeo de Cualificaciones (conocido con las siglas MEC, o EQF, en inglés) como instrumento que ayuda a comparar los distintos sistemas nacionales de cualificaciones permitiendo la comunicación entre ellos. Tiene su base esencial en el principio de libre circulación de trabajadores y responde al objetivo final de hacer comprensible, de modo uniforme en el territorio de la Unión Europea, el nivel de conocimiento, aptitudes y responsabilidad que un estudiante ha adquirido en cualquiera de los Estados miembros. El Marco Europeo de Cualificaciones incluye tanto la educación superior como la formación profesional y la educación general.

Como consecuencia de las necesarias adaptaciones al indicado marco europeo, el elenco de títulos académicos españoles se ve profundamente alterado, de modo singular y por lo que aquí interesa, en la Educación Superior, donde los títulos de Diplomado, Licenciado, Ingeniero y Arquitecto serán sustituidos por los de Grado y Máster, y en la Formación Profesional, con la configuración de los nuevos títulos de Técnico de grado medio y de grado superior.

Esta alteración en el catálogo de los títulos académicos españoles tiene como consecuencia inmediata que las normas de clasificación de los empleados públicos, que atienden a la titulación académica exigida para el acceso a los diferentes Grupos, Cuerpos, Escalas, categorías y opciones queden desfasadas y haya de procederse a su actualización, sin perjuicio de mantener, como es lógico, la eficacia de los títulos anteriores al Plan Bolonia. Además, en aquellas opciones que se corresponden con profesiones tituladas, la titulación exigida para integrarse en la opción correspondiente habrá de adecuarse a las titulaciones habilitantes para el ejercicio de la indicada profesión, pues como señala el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia 221/2019, de 21 de febrero, *“los niveles de formación que acreditan los títulos universitarios no pueden ser distintos según se trate de acceder al empleo público, en las condiciones de este caso , o del ejercicio privado de la profesión. Esa solución no parece aceptable desde los principios que proclama el artículo 103.1 y 3 de la Constitución que, más bien apuntan a que, cuando menos sean las mismas, sin perjuicio de que en los procesos selectivos se escoja a quienes, poseyendo esa titulación, demuestren mayor mérito y capacidad”*, pues en definitiva, se trata de ejercer la profesión regulada en el ámbito público (STSJ Murcia núm. 452/2020, de 13 de octubre).

Del mismo modo, y como ya se dijo, también tiene especial relevancia en el ámbito de la clasificación del personal estatutario de los servicios de salud la normativa sobre profesiones y especialidades sanitarias (Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada), tanto en lo que respecta a la consideración misma de una determinada profesión como sanitaria o no, como a las denominaciones de las especialidades, que no son inmutables. Tales alteraciones pueden conllevar cambios no sólo en la denominación de las opciones, sino también en la integración de una determinada opción en una categoría estatutaria, sanitaria o no sanitaria, o dentro de las primeras, en la consideración de sus integrantes como especialistas o no especialistas.

Asimismo, tiene especial relevancia en esta materia el ya citado RD 184/2015, de 13 de marzo, pues el catálogo de equivalencias de las categorías profesionales que instaura para todo el personal estatutario del Sistema Nacional de Salud influye tanto en la denominación de las opciones como en la clasificación de las mismas y su integración en determinadas categorías, en orden a facilitar el cumplimiento de las finalidades homogeneizadoras que inspiran el indicado reglamento básico estatal.

CUARTA.- Observaciones al texto del Proyecto.

I. A la parte expositiva.

De conformidad con el artículo 129.1 LPACAP, en la parte expositiva del Proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la STC 55/2018 ha precisado que *“los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos”*.

No ocurre así en la parte expositiva del Proyecto sometido a consulta, que guarda silencio acerca del ajuste de éste a los referidos principios.

Esta observación tiene carácter esencial.

II. Al articulado.

- Artículo 1. Actualización de la titulación exigida para el acceso a determinadas opciones estatutarias.

El precepto procede a actualizar las titulaciones exigidas para acceder a determinadas opciones de los Subgrupos A1, A2, C1 y C2 del artículo 76 TREBEP, para adaptarlas a los nuevos títulos universitarios establecidos a partir de la modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 12 de diciembre, de Universidades, por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, en el caso de los dos primeros subgrupos y para adecuar algunas de las opciones de los dos restantes a los cambios de denominación sufridos por los títulos de Formación Profesional que daban acceso a dichas opciones.

Dicha actualización se instrumenta a través de un anexo al Proyecto de Orden sometido a consulta en el que *“se enumeran únicamente aquellas opciones estatutarias afectadas por las actualizaciones y adecuaciones a las que se refiere este artículo”* (art. 1.3 del Proyecto).

Considera el Consejo Jurídico que razones de seguridad jurídica imponen sustituir el Anexo I del Decreto 119/2002 por otro que recoja no sólo las actualizaciones que se llevan a efecto con el Proyecto a que se refiere este Dictamen, sino también las muy numerosas modificaciones operadas sobre dicho Anexo mediante sucesivas órdenes, que han venido creando nuevas opciones o modificando las ya existentes.

Si por la Consejería consultante no se considera oportuno efectuar esta suerte de refundición del Anexo en la Orden que ahora se somete a Dictamen, sugerencia ya efectuada durante la elaboración reglamentaria por su propio Servicio de Desarrollo Normativo, debería proceder en breve a la elaboración de una norma que acometiera dicha tarea, que habría de abordar, asimismo, la actualización de las referencias a los Grupos de titulación establecidos en el artículo 76 TREBEP. De igual modo debería procederse con el Anexo II del Decreto 119/2002, que recoge las funciones más relevantes de las distintas opciones y que también ha sido objeto de numerosas modificaciones durante su vigencia.

Esta labor normativa se hace más perentoria si cabe ante la ausencia de textos consolidados de la norma objeto de actualización que sean accesibles a través de medios o recursos públicos, abocando al operador jurídico a una importante labor de integración y refundición de normas de diverso rango y alcance.

- Artículo 2. Adecuación de la clasificación de determinadas opciones.

En el apartado 2 debe eliminarse el inciso *“al tratarse de opciones correspondientes al ejercicio de una profesión sanitaria”*. No debe incorporarse la motivación de la medida al texto del precepto. A tal fin, ya el apartado III de la parte expositiva del Proyecto contiene una extensa justificación del cambio de categoría que se produce.

Así lo establecen las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al señalar que *“los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”*.

- Artículo 3. Creación de distintas opciones.

El precepto procede a crear dos nuevas opciones (Enfermería Geriátrica y Electromedicina Clínica), para lo cual establece la titulación exigida para el acceso y las funciones más relevantes que tienen encomendados los

funcionarios pertenecientes a dichas opciones, modificando a estos efectos el Anexo II del Decreto 119/2002.

Si bien la determinación de la titulación exigible para el acceso puede considerarse motivada de forma suficiente, no ocurre lo mismo con las funciones que se le asignan a las indicadas opciones, que deberían ser objeto de una mínima justificación o explicación.

III. A la parte final.

La Disposición adicional única establece una dispensa de titulación específica para el acceso a determinadas opciones (Albañilería, Calefacción, Carpintería, Electricidad, Fontanería, Mecánica y Pintura) del Subgrupo C2, para los procesos selectivos que tengan por objeto las plazas estatutarias previstas en las Ofertas de Empleo Público del Servicio Murciano de Salud de los años 2017 y 2018, por los sistemas de acceso libre, promoción interna y estabilización de empleo temporal.

En dichos procedimientos selectivos se pretende dispensar a los aspirantes de las respectivas titulaciones específicas de Formación Profesional que se exigen en el Anexo I del Decreto 119/2002, de 4 de octubre, para cada una de tales opciones, posibilitando que accedan quienes estén en posesión de la titulación genérica exigida por la normativa básica para el Subgrupo C2, esto es, el Graduado en Educación Secundaria o equivalente.

Dicha exención de titulación se justifica en el expediente por el hecho de que las bolsas de trabajo del Servicio Murciano de Salud de dichas opciones (que fueron convocadas en el año 2003 y siguen vigentes hasta la fecha) requirieron para el acceso los títulos genéricos de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o Graduado en Educación Secundaria. Dicha circunstancia ha determinado que gran parte (en un porcentaje muy próximo al 90%) de los empleados que vienen ocupando plazas susceptibles de ser convocadas no se encuentren en posesión del título específico de Formación Profesional que para tales opciones establece el Decreto 119/2002, de 4 de octubre.

Ha de recordarse en este punto que la consideración de los títulos académicos exigidos para el acceso como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios y el mandato de la exigencia de que el acceso a la Función Pública se haga con estricto respeto de los requisitos de todo tipo establecidos por la normativa aplicable y, por consiguiente, respetando la exigencia de la titulación precisa para el ingreso en el grupo al que se intenta acceder, se relaciona con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, informadores de nuestro sistema de función pública, consagrados por los artículos 23.2 y 103.3 CE. De ahí que una dispensa de titulación puede implicar el *“desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada, que menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento”* (STC 154/2017, FJ 8, citando la STC 388/1993).

Para conjurar o minimizar estos riesgos, una exención de titulación debe contemplarse siempre como una medida de carácter excepcional y, en cualquier caso, respetuosa con la normativa básica y con la legislación reguladora del acceso a la función pública.

En aplicación de estas consideraciones al Proyecto, puede estimarse respetada tanto la norma básica como la LPE en la medida en que el nivel de titulación exigido por ambas para el acceso al Subgrupo C2 (Título de Graduado en Educación Secundaria, art. 13 LPE y 76 TREBEP) no se ve alterado por la dispensa proyectada.

Sin embargo, la excepcionalidad de la medida no se aprecia de forma evidente, lo que podría perpetuar en el tiempo una situación que habría de ser meramente coyuntural. En efecto, cabe recordar que ya en el año 2008 se introdujo en el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, una Disposición transitoria cuarta muy similar a la ahora proyectada, pues para las mismas opciones que las ahora contempladas (menos la de Carpintería), establece la dispensa del título específico de Formación Profesional exigido para cada una de ellas, de modo que en la primera Oferta de Empleo Público que, para acceder a tales opciones, convocara el Servicio Murciano de Salud, sería suficiente para participar en las pruebas selectivas con disponer del título de Graduado en Educación Secundaria o equivalente.

Ahora, trece años más tarde, se pretende establecer de nuevo esta dispensa de titulación específica, extendiendo su aplicación a las plazas de acceso libre y de promoción interna comprometidas en las Ofertas de 2017 y 2018 y a los procesos de estabilización de empleo temporal acordados en el año 2017. Adviértase que, con este

proceder, se posibilitará que vuelvan a acceder al empleo temporal personas sin la titulación específica, perpetuando *ad aeternum* la falta de adecuación entre la formación académica de los trabajadores y la opción en la que prestan servicios.

Considera el Consejo Jurídico que la dispensa de titulación únicamente debe proyectarse sobre los procesos de estabilización de empleo temporal y de promoción interna, dado que la finalidad de éstos es lograr el acceso a la condición de personal estatutario fijo de quienes ya vienen desempeñando servicios en el Servicio Murciano de Salud, y dado que es la existencia de un amplio colectivo de estos trabajadores que, careciendo del título específico, accedieron a la correspondiente opción a través de procesos selectivos en los que no se exigió la titulación específica de Formación Profesional prevista en el Decreto 119/2002, de 4 de octubre, la que justifica la medida.

Esta observación tiene carácter esencial.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la norma, que puede adoptar la forma de Orden del Consejero de Salud.

SEGUNDA.- El procedimiento de elaboración reglamentaria se ha ajustado, en términos generales, a las normas que lo rigen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en la Consideración Segunda de este Dictamen.

TERCERA.- Tienen carácter esencial las observaciones relativas a la omisión de una referencia a los principios de buena regulación en la parte expositiva del Proyecto, conforme se indica en la Consideración Cuarta (I) y la relativa a la excepción de titulación recogida en la Disposición adicional única del Proyecto (Consideración Cuarta, III, inciso final).

CUARTA.- El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y a una más adecuada inserción de la futura norma en el conjunto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.