

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura



DICTAMEN 3/2016

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE DEFENSA DE LA SANIDAD
PÚBLICA.



DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE DEFENSA DE LA SANIDAD PÚBLICA

I.- ANTECEDENTES.

Con fecha 27 de julio 2016 ha sido solicitado por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales, con los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Defensa de la Sanidad Pública”

Analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 26 de septiembre 2016, ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente:

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Política Social objeto de dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por la Exposición de Motivos (estructurado en once apartados sin numerar); Una disposición constituida por un único artículo comprensivo de seis apartados; una Disposición Adicional Única y Una Disposición Final Única.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo, comienza con el principio constitucional del Artículo 43 de nuestra Carta Magna en el cual se reconoce que todos los ciudadanos tienen derecho a la protección de su salud y responsabiliza a los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

La respuesta a ese principio constitucional, continúa la Exposición de Motivos, viene recogida en la Ley 14/1986 de 25 de abril General de Sanidad en cuya regulación destaca el protagonismo y suficiencia de las Comunidades Autónomas para que diseñen y ejecuten políticas propias en materia sanitaria.

En su apartado tercero se dice que la Comunidad Autónoma de Extremadura con el objeto de desarrollar citada ley (14/1986 de 25 de abril General de Sanidad) publicó la ley 10/2001 de 28 de junio, de Salud de Extremadura que en consonancia con aquella se configura el Sistema Sanitario Público de Extremadura, con un modelo de organización de los centros y servicios caracterizados, fundamentalmente por la gestión directa de los mismos y de manera predominante; según su artículo 29, a centros y servicios de titularidad pública. Y que el artículo 49 determina la exigencia de disponer de hospitales de titularidad pública en las áreas de salud del Sistema Sanitario Público de Extremadura.

En el apartado cuarto se dice que la Ley 15/ 1997 de 25 de abril habilitó nuevas fórmulas de gestión del Sistema Nacional de Salud estableciendo que la administración de los centros sanitarios pudiera llevarse a cabo, no solo directamente, sino a través de cualesquiera entidad admitida en Derecho.

En el quinto apartado se expone que la transposición de determinadas Directivas Europeas viene a modificar, entre otras la Ley 55/2003 de 16 de diciembre del Estatuto Marco del personal estatuario de los servicios de Salud que deja abierta el cambio de régimen estatutario a laboral de los profesionales de la salud que desempeñen funciones de gestión clínica en cualquier centro, establecimiento o servicio sanitario.

En los apartados sexto y séptimo se analiza cómo el resultado en algunas comunidades autónomas la privatización de la gestión sanitaria no ha sido satisfactorio, suponiendo un riesgo para la sostenibilidad del propio sistema sanitario, por lo que se aconseja a reflexionar y adoptar medidas públicas de transparencia que den legitimidad a cualquier fórmula de gestión privatizada.

En los apartados octavo, noveno y décimo de la presente Exposición de Motivos en aras al principio de prudencia de los poderes públicos y conforme a las facultades de autoorganización en asuntos tan trascendentales como es la sanidad pública y cuyas competencias han sido ampliadas en el artículo 9.1.24 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, se declara, que se respetarán en eventuales fórmulas privadas de gestión los principios de la sanidad pública y universal, respetando los principios de equidad y justicia social, todo ello conforme a la ley General de Sanidad y la ley 10/2001 de 28 de junio.

Para afrontar estos principios, el proyecto de Ley, solo contempla un único artículo que denomina "Defensa de la Sanidad pública" cuyo texto dice literalmente:

"Artículo único. Defensa de la sanidad pública.

1. La utilización de cualquier forma de gestión prevista en el artículo 1.2 de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas fórmulas de gestión del Sistema Nacional de Salud, por la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, o cualquiera de sus organismos, o entidades dependientes, requerirá previamente la aprobación de un Plan Estratégico al efecto.

2. Dicho Plan Estratégico será elaborado por Consejería competente en materia de sanidad en el que definirá de forma clara y expresa al menos los siguientes extremos:

- a) Ámbito temporal, alcance, y objetivos.*
- b) Servicios y prestaciones sanitarias o sociosanitarias afectadas.*
- c) Ámbito territorial y poblacional, usuarios que se verán afectados.*
- d) Presupuesto de gasto e ingresos plurianualizado y forma de financiación.*
- e) Formas jurídicas y contractuales a emplear.*
- f) Órganos de dirección y control.*
- g) Régimen de garantías de calidad de las prestaciones sanitarias o sociosanitarias.*
- h) Plantilla y régimen jurídico del personal afectado.*
- i) Sistemas de supervisión público de la calidad de los servicios o prestaciones sanitarias públicas concernidas.*
- j) Seguros de responsabilidad civil por las prestaciones.*
- k) Sistemas de prevención y sanción del conflicto de intereses, códigos de buen gobierno y responsabilidad social corporativa.*
- l) Condiciones para la rescisión de la fórmula de gestión adoptada.*
- m) Otros elementos que se consideren relevantes.*

El Plan identificará con detalle los nombres y cualidades técnicas o profesionales de los funcionarios, empleados públicos, consultores y demás autores responsables de la redacción de su contenido.

3. Dicho Plan Estratégico habrá de ser aprobado por ley de la Asamblea de Extremadura por mayoría absoluta. Previa a su aprobación, el plan estratégico habrá de contar expresamente con el parecer del Consejo Extremeño de Salud y sometido a información pública por plazo mínimo de tres meses.

4. Asimismo, el uso de cualquier fórmula de colaboración público-privada o de concesión de obra pública para la construcción y/o explotación de cualquier centro sanitario o sociosanitario público en la Comunidad Autónoma de Extremadura deberá haber sido previsto en un Plan Estratégico que se tramitará según lo previsto en el apartado anterior.

5. La oferta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura al personal estatutario fijo de cambio en su relación de empleo para acceder a funciones de gestión clínica según prevé el artículo 65 bis de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud requerirá, igualmente, su inclusión previa en un Plan Estratégico que habrá de aprobarse en los términos del apartado tercero.

6. La no inclusión en un Plan estratégico de cualquiera de las actuaciones previstas en los apartados anteriores determinará la nulidad de las mismas.

Por su parte, la única Disposición Adicional con la que cuenta el presente anteproyecto de ley expresa que la puesta en marcha de fórmulas de gestión clínica en cualquiera de los centros, servicios o unidades sanitarias dependientes del Servicio Extremeño de Salud, se reglamentará por parte de la Consejería con competencias en materia sanitaria y que la configuración de Unidades de Gestión clínica que suponga un cambio en el régimen jurídico o en la dependencia jurídica de los centros, servicios o unidades requerirá su inclusión previa en un Plan Estratégico que habrá de aprobarse en los términos de esta ley.

La Disposición Final única dispone la entrada en vigor de la norma.

III.- VALORACIONES

A) DE CARÁCTER GENERAL.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

a) Documentación anexa al Anteproyecto.

El presente Anteproyecto de Ley ha sido complementado con la siguiente documentación:

- Informe sobre el trámite de audiencia e información pública del Anteproyecto de Ley de Defensa de la Sanidad.
- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley de defensa de la sanidad pública.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Política Sociales sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de la Sanidad Pública.
- Memoria económica del Anteproyecto de Ley de defensa de la sanidad pública.
- Informe del Impacto de Género.
- Tabla de disposiciones afectadas por el Anteproyecto de ley.
- Informe sobre la improcedencia de la solicitud de la emisión de informe en materia de simplificación de procedimiento previo a la aprobación del anteproyecto de ley de defensa de la sanidad pública.
- Informe de Intervención(fiscalización previa).
- Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura.

De la citada documentación queremos destacar lo siguiente:

- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley de defensa de la sanidad pública.-

Dicho Informe viene a reproducir literalmente la Exposición de Motivos del Anteproyecto de ley por lo tanto poco o nada ayuda a la valoración del nuevo texto legislativo.

-Memoria económica del Anteproyecto de Ley de defensa de la sanidad pública.-

Se limita el presente documento a poner de manifiesto que la entrada en vigor de la presente normativa no conllevará incremento de gasto, ni disminución de ingresos para la Consejería de Sanidad y Política Sociales, Servicio Extremeño de Salud y Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia.

- Informe del Impacto de Género.-

Similar análisis merece este informe, ya que se limita a decir que de la presente normativa no puede colegirse que se vaya a producir un contraste entre ella y la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres.

Los Informes pues se han limitado a cumplir los trámites de acompañamiento del Anteproyecto pero en nada han ayudado a la confección del presente Informe.

Finalmente conviene destacar la ausencia del informe sobre impacto sobre el empleo. Citado Informe ha sido solicitado por este Organismo, conforme dispone el Art. 66.2 de la Ley 1/2002 de 28 de febrero del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con fecha 13 de septiembre de 2016.

A fecha de emisión del presente Dictamen se carece de la citada documentación pese a que como se establece en el artículo 2.1 del Decreto 5/2016 de 19 de enero es obligatorio su emisión:

Artículo 2. *Ámbito del informe sobre impacto en el empleo.*

1. La elaboración del Informe sobre Impacto en el Empleo deberá requerirse en la elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos y de proyectos de decretos-leyes, así como en la elaboración de disposiciones de carácter general que adopten la forma de proyectos de decreto para su examen por la Comisión de Secretarios Generales y su deliberación por el Consejo de Gobierno.”

A) DE CARÁCTER GENERAL.-

El Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen, como ya dijéramos, está compuesto por una Exposición de Motivos que contiene once apartados sin numerar; una disposición de un único artículo comprensivo de seis apartados; una Disposición Adicional Única y Una Disposición Final Única.

Con este Anteproyecto de Ley no queda ampliada o modificada otra normativa legal y aun cuando sea conforme a lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002 de 28 de febrero del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura por venir acompañada de los documentos necesarios para que este Organismo pueda emitir el presente Dictamen, a excepción del Informe sobre impacto en el empleo, como ya hemos expresado anteriormente, hubiera sido más que deseable que hubiera pasado por las mesas de concertación social con carácter previo.

Respecto al Dictamen del Consejo de Estado de fecha 26 de mayo de 2016, desconocemos si se han seguido o no las recomendaciones en cuanto al trámite de Audiencias a las diversas organizaciones para que aquel pueda pronunciarse acerca del Proyecto de Ley que le fue sometido. Todo parece indicar que el trámite de audiencia recomendado no se ha llevado a efecto y por ello estaríamos sin nuevo Dictamen del Consejo de Estado.

B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO.-

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nos encontramos frente a una futura Ley cuya Exposición de Motivos se limita a modo de resumen a declarar o que la Sanidad Pública es un derecho constitucional y que por tanto son los poderes públicos los encargados de su organización y de su tutela a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, pero al mismo tiempo parece advertirnos de que ese mismo derecho puede ser gestionado a través de otros entes u organismo de conformes a nuestro ordenamiento jurídico pero que sin embargo pudieran no garantizar una sanidad que cumpliera los intereses generales. En palabras del propio texto en el apartado sexto se dice textualmente “ *Algunas experiencias en otras CCAA han demostrado que la privatización de la gestión sanitaria pública no siempre está exenta de un aprovechamiento especulativo que no atiende al interés general*”... Ya adelantamos que este término debería ser matizado, en tanto en cuanto parece presuponer que una gestión privada conlleva necesariamente a una actividad tanto espuria y nada acorde con una gestión responsable y transparente por medio de gestores privados.

Pero siguiendo con el contenido de la Exposición de Motivos y a pesar de todas esas reiteraciones acerca de que los poderes políticos han de potenciar la prudencia que asegure que la aplicación de las eventuales fórmulas privadas de gestión del Sistema Sanitario público de Extremadura respetaran los principios del Sistema Nacional de Salud contenidos en la ley General de Sanidad y en la Ley de Salud de Extremadura, **No** es posible concluir si estamos ante un Proyecto de Ley de Sanidad Pública que consagre que la Sanidad en Extremadura no será gestionada por otros entes que no sean la propia Administración o si por el contrario la Comunidad Autónoma de Extremadura posibilitará la gestión sanitaria a través de otros organismos, creados conformes a derecho para lo cual desea dotarse con Planes Estratégicos aprobados por la Asamblea y del que luego hablarán el único artículo que contiene el presente Anteproyecto de Ley.

Es por ello en que insistimos que el título del Anteproyecto de Ley no se corresponde con su Exposición de Motivos.

En este supuesto sería más adecuado renombrar la futura Ley y reformular el texto de la Exposición Motivos.

Sea cual sea el propósito del Anteproyecto de Ley, su texto nos lleva a considerar que es ambigua, extemporánea, innecesaria y no añade nada a los principios de una sanidad pública y gratuita y de carácter general para toda la ciudadanía extremeña.

En ella se observa total ausencia del Estatuto de Personal

En definitiva nos encontramos ante un borrador de Anteproyecto de ley con total desconexión entre la Exposición de Motivos y su articulado. Además adolece de la explicación de la disposición y no describe contenido, objeto y finalidad de la misma.

ARTICULADO

La Exposición de Motivos se acompaña de un único articulado cuyo título es "Defensa de la Sanidad pública que consta de seis apartados cuya redacción del primero es la siguiente: " *1. La utilización de cualquier forma de gestión prevista en el artículo 1.2 de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas fórmulas de gestión del Sistema Nacional de Salud, por la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, o cualquiera de sus organismos, o entidades dependientes, requerirá previamente la aprobación de un Plan Estratégico al efecto.*"

Es en este primer apartado donde se anuncia cuál es el propósito del Anteproyecto de ley, que no es otro que dotar a la Comunidad Autónoma de Planes Estratégicos para la gestión de la Sanidad por cualquiera de sus organismos o entidades dependientes. Pero esto no es lo que se dice en la Exposición de Motivos y por tanto no sería el objeto y fundamento de la misma.

Aún así y entrando en el análisis del contenido que ese Plan Estratégico debiera contener (apartado 2) se observan importantes carencias a juicio de este Órgano, como son:

Ausencia de mecanismos que detecten deficiencias de la gestión de la sanidad.

Sistema de rescate del servicio cuando se comprueben deficiencias y sus consecuencias jurídicas y/o económicas a tales efectos.

Así como las características que primarían para que la gestión sea a favor de uno u otro organismo.

En cuanto a que el Plan Estratégico “previa a su aprobación habrá de contar con el parecer del Consejo Extremeño de Salud” (según expresión literal del apartado 3) entendemos que esta expresión es sumamente ambigua y queda abierta a múltiples interpretaciones.

Consideramos que el Plan Estratégico quizás debiera contar con un Informe favorable del citado Órgano que acompañara al Plan Estratégico cuando éste sea sometido a la aprobación de la Asamblea de Extremadura.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 26 de septiembre de 2016, **aprobó por unanimidad**, el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de Defensa de la Sanidad Pública**.

Fdo: María Mercedes Vaquera
Mosquero

Presidenta del Consejo Económico y
Social de Extremadura

Vº Bº

Fdo: Antonio Castañares Velasco
Secretario General del Consejo
Económico y Social de Extremadura