



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de septiembre de 2009, ha examinado el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 27 de julio de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de agosto de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 810/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cincuenta y seis artículos distribuidos en nueve capítulos, dos disposiciones



adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El proyecto objeto de dictamen, como se recoge en su preámbulo, tiene su origen en las importantes modificaciones operadas por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en materia de formación sanitaria especializada en ciencias de la salud y en el 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, en desarrollo de la anterior.

En cumplimiento de dichas normas, corresponde a la Comunidad de Castilla y León dictar las disposiciones de desarrollo en las materias que aquéllas reconocen ser de la competencia autonómica y dentro del marco fijado por la Orden SCO/581/2008, de 22 febrero, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el que se fijan criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia, a la figura del jefe de estudios de formación especializada y al nombramiento del tutor,

Junto a ello, se regulan otros aspectos, como las rotaciones externas, la evaluación y control de la calidad en la formación especializada y aquellas otras cuestiones relacionadas con éstas, que encuentran amparo legal en los artículos 21,1 y 29.3, entre otros, del Real Decreto 183/2008.

Por último, se señala que a través del presente decreto se configuran los elementos docentes necesarios para la mejora de la calidad de la formación de los especialistas sanitarios contemplados en el apartado 2.5 del Pacto suscrito entre la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León y las organizaciones Sindicales UGT, USAE, CCOO Y CSI-CSIF, el 10 de abril de 2008.

El proyecto se estructura en nueve capítulos, con la siguiente denominación:

El capítulo I, "Disposiciones generales", se compone de un sólo artículo (el 1), donde se recoge el objeto del presente decreto, cual es la regulación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de



Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, antes citado.

El capítulo II, bajo la rúbrica de “Unidades docentes” (artículos 2 a 4) regula el concepto, la acreditación, revocación y adscripción de las unidades docentes.

El capítulo III, “Órganos docentes de carácter colegiado”, consta de nueve artículos (del 5 al 13). Está dividido en tres secciones: la Sección 1ª, que comprende los artículos 5 al 9, regula las “Comisiones de docencia”; la Sección 2ª, constituida únicamente por el artículo 10, que se refiere a las “Subcomisiones de docencia”; y la Sección 3ª, formada por los artículos 11 al 13, dedicada a los “Comités de evaluación”.

El Capítulo IV se refiere a los “Órganos docentes de carácter unipersonal” y se compone de quince artículos (del 14 al 28), subdivididos en dos secciones. La Sección 1ª regula la figura del “Jefe de estudios de formación especializada”, (artículos 14 al 20); la Sección 2ª hace lo propio con la figura del “Tutor principal”, (artículos 21 al 28).

El capítulo V, “Otras figuras docentes”, se compone de dieciséis artículos (29 al 44), distribuidos en cinco secciones que regulan las siguientes figuras: Sección 1ª, el “Tutor coordinador”, artículos 29 al 35; Sección 2ª, “Tutores de apoyo”, artículos 36 al 38; Sección 3ª, “Colaboradores docentes”, artículos 39 y 40; la Sección 4ª, dedicada al “Responsable de calidad e investigación en docencia”, artículos 41 a 43; y la Sección 5ª, sobre “Apoyo a la formación especializada”, artículo 44.

El capítulo VI, que lleva por título el “Deber general de supervisión y responsabilidad progresiva del residente”, se desarrolla en los artículos 45 y 46.

El capítulo VII, sobre “La evaluación y control de calidad en la formación especializada”, comprende los artículos 47 y 48.

El capítulo VIII, “Mejora de la calidad de la formación especializada y participación del residente”, en el que se regulan los planes de gestión de la calidad docente y la participación del residente en la mejora de la calidad de la formación, comprendiendo los artículos 49 al 51.



El capítulo IX está dedicado a regular las “Rotaciones externas”, su concepto, requisitos y procedimiento de autorización, el informe de evaluación y la difusión de los conocimientos adquiridos, artículos 52 a 56.

La disposición adicional primera prevé el cambio de denominación de las comisiones asesoras y de los coordinadores de las unidades docentes de Medicina Familiar y Comunitaria, Medicina Preventiva y Salud Pública y Medicina del Trabajo por las de comisiones de docencia y jefes de estudios de formación especializada, respectivamente, y la segunda habilita al Consejero de Sanidad para crear comisiones o subcomisiones de docencia.

La disposición transitoria primera se refiere a los plazos de adaptación y creación de figuras y órganos docentes y la disposición transitoria segunda a la acreditación provisional de figuras docentes.

La disposición derogatoria única señala que quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

La disposición final primera faculta al Consejero de Sanidad para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de los preceptos de esta ley.

La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la Ley.

Finalmente, se incorpora un anexo en el que se contemplan las comisiones de docencia de hospital o complejo hospitalario, las de atención familiar y comunitaria de las gerencias de atención primaria, de medicina preventiva y salud pública y de medicina de trabajo.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de los documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Texto del primer borrador del proyecto de decreto por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.



- Documentación acreditativa del proceso de negociación del proyecto de decreto de la Mesa Sectorial para el Personal al Servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas y de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos.

- Memoria de 5 de febrero de 2009, sobre la necesidad y oportunidad de la norma.

- Informes de la Dirección General de la Función Pública de la Consejería de Administración Autónoma de 18 de febrero y de 3 de marzo de 2009.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda 3 de marzo de 2009.

- Alegaciones de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, de Fomento, Interior y Justicia, Presidencia, Cultura y Turismo, Educación, Medio Ambiente, Economía y Empleo, Hacienda, Familia e Igualdad de Oportunidades y Administración Autónoma.

- Memoria de 25 de mayo de 2009 a la que se incorpora el estudio y valoración de las observaciones efectuadas por las restantes Consejerías.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad de 18 de junio de 2009.

- Informe favorable del Consejo de la Función Pública, de 17 de julio de 2009.

- Texto del proyecto de decreto que se somete al dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y Memoria actualizada de 20 de julio de 2009.

- Alegaciones formuladas por SATSE.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En concreto, el anteproyecto irá acompañado de una memoria en la que se incluirán:



a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias. Trámite que no debe entenderse enteramente cumplido a través de la memoria remitida. En primer lugar, porque en lo que a este punto se refiere, la memoria se limita a reproducir el contenido del preámbulo de la norma proyectada, sin pronunciamiento expreso sobre las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.

b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad. Requisito éste parcialmente satisfecho con la reproducción del preámbulo del decreto, pero que podría ser objeto de un estudio más detallado.

c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación. En cuanto al estudio económico, la Memoria indica que “esta norma no supone coste económico alguno”. Es preciso tener en cuenta que las previsiones que la norma proyectada contiene deberían haber dotado de mayor motivación al estudio económico recogido en la citada Memoria -que se limita a manifestar que la regulación no comporta costes económicos- y contemplarse con mayor detalle y concreción. En particular, tal y como recoge la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios en su informe, el tiempo de trabajo para el ejercicio de las actividades docentes de tutores y jefe de estudios “podrán tener un coste no especificado en la memoria remitida”.

d) Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

No obstante lo expuesto, se puede afirmar que el procedimiento, en términos generales, ha sido tramitado correctamente y que obran reflejados documentalmente los elementos exigibles en una correcta instrucción del proyecto, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

En cualquier caso debe recordarse que en el procedimiento de elaboración de la norma resulta esencial la observancia de los actos preparatorios, puesto que ello supone una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1998 señala que “Para que un reglamento pueda ser aprobado válidamente, es necesario que la



Administración que ejerza la potestad reglamentaria observe, previamente a la aprobación de la norma todos los trámites que la ley reguladora del procedimiento de elaboración establezca. En el procedimiento de elaboración de los reglamentos, la Administración debe observar todos los trámites, empezando, como condición *sine que non* del ejercicio válido de la potestad reglamentaria, por la observancia de los actos preparatorios que miran a garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad del proyecto de la disposición de que se trate: es esencial que conste explícitamente en el expediente administrativo cuantos informes, dictámenes o documentos sean de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma". Y añade: "El interés público exige que no se formulen propuestas de disposiciones sin acompañar al proyecto correspondiente aquellos datos esenciales; además esa exigencia legal resulta indispensable desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa (...) no cabe que la Administración sustraiga trámites ni elementos esenciales en la elaboración de las disposiciones, porque ello puede determinar (...) la declaración de nulidad de la norma reglamentaria".

### **3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.**

El artículo 74 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece:

«1. Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada.

»2. En el marco de las bases y coordinación estatal de la Sanidad, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la organización, funcionamiento, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

»3. La Junta de Castilla y León podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la inspección y control de las entidades en materia de sanidad, reservándose al Estado la alta inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.





»4. La Comunidad promoverá la investigación biomédica y biotecnológica en el marco de sus propias instituciones sanitarias y de investigación”.

La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, introdujo una serie de modificaciones en la formación especializada en ciencias de la salud, modificaciones que fundamentalmente se recogen en el capítulo III del título II de dicha norma, y que emanan del legislador estatal en virtud de la competencia exclusiva que corresponde a éste al amparo del artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, relativo a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales.

Las reformas introducidas en sede legal tuvieron su desarrollo en el 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, cuyas disposiciones respetan las competencias de las comunidades autónomas en la materia, y obtuvieron el informe favorable de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, donde están representadas las consejerías de sanidad/salud de las distintas comunidades autónomas.

El proyecto de decreto que es objeto del presente dictamen se dicta en virtud de las disposiciones de desarrollo previstas en los artículos 10, 11.4, 11.5, 12, 13 y 15.5 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, a los que se refiere expresamente la disposición transitoria primera de éste. Además se regulan otros aspectos como las rotaciones externas, configuradas en el artículo 21.1 como los períodos formativos cuya autorización corresponde al órgano competente de la respectiva comunidad autónoma que se lleven a cabo en centros o dispositivos no previstos en el programa de formación ni en la acreditación otorgada al centro o unidad docente, y la evaluación y control de la calidad en la formación especializada, cuya regulación se contiene en el artículo 29.3, que encomienda a las comunidades autónomas el establecimiento de los criterios para la aprobación y supervisión de los planes de gestión de calidad docente.

Corresponde al titular de la Consejería competente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la



Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma ley).

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Previamente al estudio del articulado, este Consejo Consultivo ha advertido que más de la mitad de los artículos de la norma proyectada son reproducción, más o menos literal, de diversos preceptos de la Ley 44/2003 y del Real Decreto 183/2008.

Es por ello que Consejo Consultivo viene a reiterar, al igual que sus homónimos en otras Comunidades Autónomas, su preocupación por los riesgos que lleva consigo el empleo de la técnica conocida como *lex repetita*.

En el presente supuesto, este Consejo, al igual que lo ha hecho el Tribunal Constitucional, debe preguntarse si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere.

Sobre este particular se considera conveniente recordar cómo el Tribunal Constitucional ha criticado el procedimiento consistente en reproducir normas de otras disposiciones en lugar de remitirse a ellas; procedimiento que, según la Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, "al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad".

El Alto Tribunal, respecto a la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado, ha señalado, en un caso concreto y específico, (Sentencia 69/1991, de 8 de abril), que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma", y en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas, por resultar



inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica.

Todas ellas serían prácticas “que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.

Lo hasta ahora expuesto puede sintetizarse en lo recogido en la Sentencia de 21 de diciembre de 2005, cuando afirma que este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia”.

Continúa la Sentencia citada diciendo que “Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto”.

Los peligros de esta técnica han sido señalados, como ya se ha anticipado, por otros Consejos Consultivos. Así el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía cuando señala que “Por el contrario, y desde



una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual “desactivación” de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la “importación” del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso”.

Los peligros de la técnica legislativa utilizada han sido advertidos también en el informe de la Asesoría Jurídica, con cita de alguno de los dictámenes de este Cuerpo Consultivo, sin que su criterio haya recibido favorable acogida por parte de la Consejería, al entender que la reproducción dota “al conjunto del proyecto de Decreto de una mayor comprensión y claridad, por sus destinatarios”.

En este sentido hay que recordar que, en ocasiones, esta finalidad clarificadora ha sido salvada por los legisladores autonómicos al incorporar en una disposición adicional los preceptos estatales que son objeto de reproducción en la norma autonómica. En otras, en cambio, se ha optado por el uso de fórmulas como “de acuerdo con” o “de conformidad con”, siempre con la intención de evitar que se produzca un posible vicio de competencia al que pudiera dar lugar la *lex repetita*. Ninguna de estas técnicas ha sido aplicada en la elaboración de este reglamento.

Si bien es obligado reconocer la evolución de la Jurisprudencia Constitucional sobre la permisividad de la reiteración de lo preceptuado en la legislación básica, en el presente caso este Consejo debe advertir de los riesgos que dicha práctica conlleva. Entre otros, el legislador autonómico debería estar atento a cualquier cambio o modificación que se pudiera realizar en la legislación emanada del Estado sobre la materia, para proceder de inmediato a acomodar la legislación autonómica a los nuevos postulados que eventualmente pudiera establecer el legislador estatal, si no quiere incurrir en la contradicción de los preceptos autonómicos con los dictados por quien ostenta la competencia en la materia que regulan. Práctica que puede mover a la



confusión normativa y conducir también a la ilegalidad o inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado y, sin embargo, se mantiene vigente el que lo reproducía.

Por otro lado, la reproducción sólo cabrá cuando se esté propiamente ante ella y no ante una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal, en cuyo caso se materializaría el potencial riesgo de declaración de inconstitucionalidad o, en su caso, de ilegalidad. Este riesgo, en normas como la que se analiza, en la que, si bien se respeta el contenido de la norma de aplicación general en todo el territorio nacional, refunde en ocasiones lo señalado en varios preceptos o en varios párrafos de un mismo artículo, por lo que se podrían agravar los problemas de interpretación y aplicación de la norma. Y es que si bien una lectura de ambos textos, el estatal y el autonómico, permiten identificar, en términos generales, la reproducción de la norma autonómica de la norma estatal, un operador jurídico no puede desconocer cómo, en ocasiones, la solución a los problemas de aplicación e interpretación de una norma puede estar en la colocación de un palabra, un signo de puntuación, e incluso el lugar que ocupa el precepto en cuestión en el conjunto del articulado.

Así, a título de ejemplo, si se acude al Capítulo VI de la norma proyectada, sobre el “Deber general de supervisión y responsabilidad progresiva del residente”, artículos 45 y 46, y se observa que son reproducción de los artículos 14 y 15 del Real Decreto 183/2008, no se alcanza a comprender cuál es la finalidad a que obedece su inclusión en una norma sin que exista título competencial para regular esa materia o sin añadir o ejercer algún margen de desarrollo que el legislador estatal le ha reconocido o encomendado.

Debe tenerse en cuenta que no sólo los preceptos reproducidos son aplicables en la Comunidad Autónoma, sino que también son de obligado cumplimiento aquellos que no lo han sido, por lo que se podría agravar la confusión.

De acuerdo con lo expuesto se recomienda la revisión global del texto con el fin de cuestionarse la fórmula adoptada para desarrollar la legislación estatal concretada en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre y en el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, normas en las que se determina claramente cuáles



son los aspectos que deberán ser objeto de desarrollo por las comunidades autónomas. Sería conveniente que la norma autonómica se remitiera a la norma estatal y se limitara a regular los aspectos que le corresponden. En otro caso, se advierte sobre la necesidad de extremar el celo al redactar los preceptos en los que se considere necesario utilizar la técnica de la *lex repetita*, con el fin de que guarden total identidad con los preceptos reproducidos.

### **Preámbulo.**

Respecto a su preámbulo ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expreso y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el



contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...). Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el contenido del preámbulo dispone que la norma se dicta en desarrollo de las previsiones establecidas en la Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias, y del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, pero no consta ninguna referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, concretamente a su artículo 74, sobre las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en materia de sanidad, por lo que sería plausible su mención en el preámbulo del proyecto.

Por razones de sistemática, en la fórmula promulgatoria debería señalar en primer lugar el órgano proponente y después el órgano del que emana la norma. Por otra parte es preciso que se haga constar en el último párrafo "de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

## **Capítulo I. Disposiciones generales.**

### **Artículo 1.- *Objeto.***

Se considera conveniente que la cita al Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, se efectúe en su integridad, con el título completo de la norma, ya que si bien ya se ha hecho en el preámbulo de la norma proyectada, es la primera vez que se hace en la parte dispositiva.

## **Capítulo II. Unidades docentes**

### **Artículo 2.- *Concepto.***

Tal y como se señalado, el presente Decreto tiene su causa inmediata en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, y en el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, dictados por el Estado en el ejercicio de sus competencias.



Así, el apartado 1 de este artículo reproduce el apartado 1 del artículo 4 del Real Decreto 183/2008; el apartado 2 es una reproducción, en este caso no literal, del apartado 1 del artículo 7 de la misma norma; y el apartado 4 integra lo preceptuado en el último párrafo del artículo 4 y en los apartados 2 y 3 del artículo 5, sin aportar nada a lo establecido por el legislador estatal.

Cabe aquí recordar los inconvenientes y riesgos de esta práctica normativa, advertidos con carácter general en la consideración jurídica 3ª como observación en cuanto al fondo del proyecto de decreto sometido a dictamen.

Por su parte, el apartado 5 establece que, con carácter general, las unidades docentes estarán formadas por las siguientes figuras docentes: Tutor coordinador, tutor/es principales, tutor/es de apoyo y colaborador/es docentes, añadiendo el apartado 6 que en un mismo profesional podrán concurrir varias figuras docentes.

En este punto se advierte la omisión en la referida enumeración de las comisiones de docencia, calificadas por el artículo 27.1 de la Ley 44/2003 de la siguiente forma: "1. En cada centro sanitario o, en su caso, unidades docentes, acreditado para la formación de especialistas existirá una comisión de docencia cuya misión será la de organizar la formación, supervisar su aplicación práctica y controlar el cumplimiento de los objetivos que se especifican en los programas.

La comisión de docencia tendrá también las funciones de facilitar la integración de las actividades formativas y de los residentes con la actividad asistencial y ordinaria del centro, y la de planificar su actividad profesional en el centro conjuntamente con los órganos de dirección de éste".

El citado artículo 27 se limita a prever en su apartado 2 que las Comunidades Autónomas "dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, determinarán la dependencia funcional, la composición y las funciones de las comisiones de docencia. En todo caso, en las comisiones de docencia existirá representación de los tutores de la formación y de los residentes".

Por otra parte, el Real Decreto 183/2008, dedica a la regulación de las comisiones de docencia el capítulo III, bajo la rúbrica de "Órganos docentes de





carácter colegiado comisiones de docencia”, de igual manera que lo hace la norma proyectada también en su capítulo III, por lo que estas comisiones de docencia deberían incluirse dentro de la enumeración de las unidades docentes.

### **Artículo 3.- *Acreditación de unidades docentes y su revocación.***

La acreditación y la revocación de unidades docentes corresponde, de acuerdo con el artículo 26.3 de la Ley 44/2003 y los artículos 5 a 7 del Real Decreto 183/2008, al Ministerio de Sanidad y Consumo, a instancia de la entidad titular del centro, previos informes de la comisión de docencia de éste y de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de que se trate, y de acuerdo con los informes y propuestas a que se refiere el apartado 2 del mismo precepto. La acreditación especificará, en todo caso, el número de plazas docentes acreditadas.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 6 del Real Decreto 183/2008 establece que “En todo caso, corresponde a las comunidades autónomas, cualquiera que sea la titularidad, pública o privada, del centro que haya adoptado la mencionada iniciativa, informar y trasladar las solicitudes de acreditación al Ministerio de Sanidad y Consumo”, mandato que se recoge en el artículo que se comenta.

## **Capítulo III. Órganos docentes de carácter colegiado.**

### **Sección 1ª: Comisiones de docencia**

#### **Artículo 7.- *Composición.***

De conformidad con el artículo 44. 2 de la Ley 44/2003 y con el artículo 10 del Real Decreto 183/2008, corresponde a las Comunidades Autónomas, dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, fijar la dependencia funcional, composición y funciones de las comisiones de docencia.

Dichos criterios están recogidos en el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el que se fijan criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia,



a la figura del jefe de estudios de formación especializada y al nombramiento del tutor.

### **Sección 3ª: Comités de evaluación**

Se compone de los artículos 11 al 13. Con excepción de lo consignado en el número 2 del artículo 12, en cuanto prevé la posibilidad de que pueda formar parte del comité de evaluación algún profesional con título de especialista que haya participado como tutor de apoyo o colaborador docente del residente evaluado, el resto de los artículos son reproducción parcial de lo señalado en el artículo 19 del Real Decreto 183/2008, por lo que nos remitimos al comentario efectuado sobre la totalidad del decreto al principio de la presente Consideración Jurídica.

## **Capítulo IV. Órganos docentes de carácter unipersonal.**

### **Sección 2ª: Tutor principal**

Los artículos que se incluyen dentro de esta sección transcriben, parcialmente y de manera no enteramente coincidente, algunos de los artículos que el Real Decreto 183/2008 dedica a la figura del tutor y que en el presente decreto se refieren al que se denomina tutor principal, por lo que se genera cierta confusión, al crear además otras figuras como el tutor coordinador o el tutor de apoyo.

Cabe por ello realizar aquí el mismo comentario efectuado al examinar otros artículos anteriores y advertir acerca de los inconvenientes y riesgos de esta práctica normativa, recogidos con carácter general en la consideración jurídica 3ª como observación en cuanto al fondo del proyecto de decreto sometido a dictamen.

## **Capítulo V. Otras figuras docentes.**

El capítulo V se inicia con un párrafo introductorio, sin numerar, en el que se explicitan los órganos que colaborarán en la formación especializada y en las actividades docentes. Dicho párrafo debería ser numerado, como corresponde a los preceptos que se contienen en un texto normativo, con el ordinal correspondiente.



## **Capítulo VI. Deber general de supervisión y responsabilidad progresiva del residente.**

A riesgo de parecer reiterativo, este Consejo Consultivo debe nuevamente resaltar que el contenido de los artículos 45 y 46 del decreto son una reproducción parcial de los artículos 14 y 15 del Real Decreto 183/2008, sin alcanzar a comprender la finalidad de la copia, por las razones y posibles riesgos ya expuestos anteriormente.

## **Capítulo IX. Rotaciones externas.**

A excepción de los artículos 54 y 56, cabe realizar al restos del articulado de este capítulo las mismas observaciones que se contienen en la consideración jurídica 3ª como observación en cuanto al fondo del proyecto de decreto sometido a dictamen.

### **Disposición transitoria primera.- Plazos de adaptación y creación de figuras y órganos docentes.**

Es de destacar la indefinición de que adolece la forma de designar sobre cuál, de los varios tutores de programas de formación que pudieran existir en un centro acreditado, recaerá el nombramiento de tutor coordinador.

### **Disposición derogatoria.**

Con carácter general, debe advertirse que las cláusulas genéricas de derogación, del tipo "quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opondan al presente Decreto", carecen de virtualidad práctica alguna, pues se limitan a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, tal y como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en sus Dictámenes 1/2003, de 9 de diciembre, 534/2004, de 30 de agosto, y 452/2007, de 21 de junio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido propio de este tipo de cláusulas no tiene por qué ser exclusivamente la mención, ya sea genérica ya sea específica, de las normas que resultan derogadas, en todo o en



parte, sino también la alusión, en su caso, de las que conservan su vigencia, también en todo o en parte, sobre la misma materia.

En este sentido, resultaría interesante incluir la mención que se hace en la disposición transitoria primera del Real Decreto 183/2008.

#### **5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.**

Convendría revisar la puntuación, ortografía y gramática empleada en el texto, con el fin de mejorar su comprensión y calidad.

Siguiendo en este punto las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio), se formulan las siguientes observaciones:

En relación con la disposición derogatoria, debe ir acompañada de la palabra "única". (Directriz 38).

En relación con el uso de mayúsculas y minúsculas, estas directrices establecen la necesidad de restringir su uso lo máximo posible, respetando las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española, en especial:

1.- No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición.

Por lo expuesto, las citas que se hacen al propio decreto en el texto sometido a informe bajo la forma de "... este/presente Decreto", deberán ir en minúsculas, así: disposición derogatoria.

2.- El uso de las mayúsculas debe seguir el mismo criterio a lo largo de todo el texto, así por ejemplo, "atención primaria", en el artículo 29 va escrito en minúscula y en cambio en el artículo 32 se escribe en mayúscula.

3.- Razones de técnica legislativa y coordinación con la legislación estatal aconsejarían que la expresión "Ciencias de la Salud" fuese en mayúsculas.



4.- Se recuerda aquí también la observación realizada respecto del inicio del capítulo V.

Por último, debe utilizarse el mismo criterio para numerar y denominar las disposiciones de la parte final del texto.

### **III CONCLUSIONES**

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Sin perjuicio de la consideración general efectuada al contenido de la norma objeto de dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.