

En Logroño, a 15 de septiembre de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/22

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se crean las categorías estatutarias de Titulado/a Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos; Técnico/a Auxiliar de Farmacia; Técnico/a Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información; Técnico/a de Gestión de Sistemas y Tecnologías de la Información; y Técnico/a Especialista de Sistemas y Tecnologías de la Información en el ámbito del Servicio Riojano de Salud.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja ha tramitado el expediente para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, dictada por el Director General de Recursos Humanos del Servicio Riojano de Salud (en adelante SERIS), de 10 de mayo de 2022.
- Memoria justificativa de la disposición proyectada, de 16 de mayo de 2022.
- Certificado de la reunión de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud, del Jefe de Servicio de Recursos Humanos del SERIS, de 16 de mayo de 2022.
- Borrador del decreto 1.
- Informe de la Dirección General de Control Presupuestario (en adelante DGCP), de 23 de mayo de 2022 (que erróneamente figura en el índice como Informe de la OCP)

- Informe de la Dirección General de Función Pública (en adelante DGFP), de 3 de junio de 2022.
- Borrador del decreto 2.
- Informe de Tramitación del Jefe de Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Secretara General Técnica (en adelante SGT) de la Consejería proponente, de 16 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (en adelante DGSJ), de 5 de julio de 2022.
- Memoria del procedimiento de la SGT de la Consejería proponente de 7 de julio de 2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida, 7 de julio de 2022 la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de 8 de julio de 2022, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Y ese es el caso de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de la Ley estatal 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto-Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud; y en desarrollo de la Ley de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante CAR) 2/2002, de 17 abril, de Salud de La Rioja.

La Ley 55/2003, establece *las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud*, mediante la aprobación del Estatuto-Marco de dicho personal (art. 1). La aprobación de ese Estatuto-Marco básico ya había sido contemplada por el art. 84 de la Ley (estatal) 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Conforme al art. 15 de la Ley 55/2003, *“en el ámbito de cada Servicio de Salud se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del Capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta Ley”*, correspondiendo al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad *“la aprobación de un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de Salud”*.

Por su parte, el art. 75 de la Ley 2/2002, de Salud de La Rioja, establece que el personal del SERIS está compuesto, entre otros empleados públicos, por el personal estatutario. El art. 76.2 prevé la regulación del régimen jurídico del personal estatutario que preste sus servicios el SERIS (art. 76.2 Ley 2/2002), con respeto a las disposiciones que le sean aplicables (art. 76.1) y singularmente al Estatuto-Marco básico, al que la legislación autonómica debe adaptarse (art. 76.4 Ley 2/2002).

Pues bien, la norma proyectada se dicta en ejecución de la Ley 55/2003, en cuanto tiene por objeto, como prevé su art. 15.1: i) la creación de las Categorías estatutarias de *Titulado/a Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos; Técnico/a Auxiliar de Farmacia; Técnico/a Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información; Técnico/a*

de Gestión de Sistemas y Tecnologías de la Información; y Técnico/a Especialista de Sistemas de la Información. Al tiempo, también supone el desarrollo de la Ley 2/2002, pues contribuye a configurar, siquiera sea muy limitadamente, el régimen jurídico del personal estatutario, al crear Categorías.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen.*

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

1. Planteamiento.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas (cfr. p.e, entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

2. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005, *el procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante resolución del director general competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico.* También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 10 de mayo de 2022, por el Director General de Recursos Humanos del SERIS, que es el órgano competente de conformidad con el artículo 4.5 del Decreto 32/2021, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica y funciones de la Gerencia del SERIS.

El artículo 4.5, incluye dentro de las competencias de la Dirección General de Recursos Humanos del SERIS, las atribuidas a la expresada Consejería para: *a) La representación de la Administración en los órganos de participación y negociación del personal específicos del Servicio Riojano de Salud, bajo las directrices del Gobierno y en coordinación con la Dirección General de Función Pública y la Gerencia del SERIS. b) Cursar instrucciones para hacer homogénea la aplicación de la normativa de personal en las instituciones sanitarias. c) La planificación normativa y las propuestas de proyectos de Decreto o anteproyectos de ley que se refieran al personal del Servicio Riojano de Salud. d) La planificación, gestión y dirección del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales del Servicio Riojano de Salud. e) La planificación y control de los sistemas retributivos y de provisión del personal del Servicio Riojano de Salud. f) La fijación de las directrices precisas para la formación del personal del Sistema Público de Salud de La Rioja, así como la fijación de criterios de acreditación y seguimiento de la carrera y el desarrollo profesional.*

El SERIS tiene naturaleza de organismo autónomo, y queda adscrito a la Consejería competente en materia de Salud, conforme al art. 73 de la Ley 2/2002. En definitiva, ostenta la condición de organismo público de acuerdo con el art. 21.1.a) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR).

Según dispone el art. 24.2 g) de la Ley 3/2003, las Leyes de creación de los organismos públicos han de determinar las *“funciones y competencias del organismo con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar”*.

Sobre el Gerente del SERIS, el art. 91 de la Ley 2/2002 dispone que *“asume las funciones de gestión del SERIS de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y con lo que se establezca reglamentariamente”*. En punto a sus funciones, el art. 92.1 k) le confiere, entre otras, *“aquéllas que pudieran legal o reglamentariamente atribuírsele”*.

Conforme a lo expuesto, la Resolución de inicio del expediente ha sido dictada por el órgano administrativo competente, y es el que debe hacerlo por razón de la materia, dado que la norma proyectada se refiere al personal estatutario del SERIS. El inicio del procedimiento por parte de un Organismo Autónomo no empece para que el Gobierno de La Rioja asuma el proyecto y su tramitación final para aprobarlo como Decreto.

Desde el punto de vista del contenido de la Resolución de inicio, el art. 33.3 de la Ley 4/2005, dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y*

finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 10 de mayo de 2022 cumple las exigencias legales reseñadas, si bien este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, sino también a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 y D.63/13); cuestión que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso. Esta omisión, con serlo, carece de relevancia invalidante del procedimiento, en cuanto que la CAR es, en efecto, competente para dictar la norma proyectada.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento, que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación.

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria justificativa, de 16 de mayo de 2022 que, contiene: i) La necesidad de la norma con una justificación material, de la creación de las categorías proyectadas, “*además de la genérica de actualización responde a las consideraciones siguientes: a) adecuar el desempeño de funciones sanitarias y técnicas a las cualificaciones existentes en el mercado de trabajo y necesarias para el correcto funcionamiento de la asistencia sanitaria y b) procurar una correcta aplicación de las previsiones de estabilización contenidas en el artículo 2 y disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.*” ii) El contenido de la propuesta; iii) Valoración económica del impacto iv) competencia; y v) Tramitación.

Junto a la Resolución de inicio y la primera Memoria justificativa, obra un primer borrador del texto de la disposición.

4. Anteproyecto.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de ese órgano, de 17 de mayo de 2022.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad -fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación

con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

En el caso que nos atañe, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia corporativa, dado que se trata de una norma de contenido organizativo, puesto que se limita a regular algunas de las Categorías en las que se estructura el personal estatutario del SERIS.

Conviene destacar, no obstante, que la norma proyectada ha sido sometida a la preceptiva negociación colectiva, según consta, en la parte expositiva del anteproyecto, y según certificado de la reunión de la Mesa sectorial del SERIS, celebrada el 16 de mayo de 2022 en el que se asegura la conformidad de la Mesa Sectorial con el anteproyecto de creación de categorías de forma unánime.

La negociación en la mesa sectorial del SERIS da cumplimiento a lo dispuestos en la D.A.1ª del Decreto 2/2011, de 14 de enero, de selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos del Servicio Riojano de Salud.

Conviene advertir, no obstante, a pesar que, en el Certificado de la Mesa Sectorial anteriormente mencionado, se indica que el resultado de la negociación mostró un apoyo unánime al contenido del anteproyecto, hubiera sido de interés el acompañamiento en el expediente del acta de dicha reunión.

Se considera oportuno completar adecuadamente el expediente e incorporar al mismo dicha documentación, para que pueda ser adecuadamente valorada por el Consejo de Gobierno.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 de la Ley 4/2005:

1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.

En el presente caso, obran en el expediente los informes de la (DGCP), de 23 de mayo de 2022; de la DGFP de 3 de junio de 2022; un informe de tramitación del Servicio de Asesoramiento y Normativa de la SGT de 16 de junio de 2022 y finalmente el informe de la DGSJ, de 5 de julio de 2022. Al respecto, ha de señalarse cuanto sigue.

a) El informe de las de la DGCP y de la DGFP se consideran preceptivos al amparo del art. 59 de la Ley, 6/2021, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la CAR para el año 2022; pues, este precepto señala que: *“el resto de los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos singulares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, adoptados en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y no contemplados en los artículos anteriores, requerirán para su plena efectividad, antes de su adopción o negociación, si la hubiera, el informe previo de la Dirección General de Control Presupuestario y de la Dirección General de Función Pública.*

En este sentido, este Consejo advierte, como así lo hacen ambos informes, y expresamente el informe de la DGCP que *“hubiera sido deseable que se hubiera solicitado este informe con anterioridad a dicha negociación (se refiere a la negociación de la Mesa Sectorial), en coherencia con el artículo 59 de la Ley 6/2021 de 27 de diciembre”.*

Los dos expresados informes analizan en qué medida el texto proyectado podría suponer un incremento del gasto público en materia de retribuciones y recuerdan la sujeción del Gobierno de La Rioja al cumplimiento de las reglas de sostenibilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A ese respecto, el informe de la DGCP, pone de manifiesto que, *“tras realizar una extrapolación lineal al cierre del ejercicio presupuestario a partir de los datos de ejecución del primer cuatrimestre, se estima una insuficiencia en la concreta partida 1501.3122.19602 (Productividad personal estatutario fijo), que se estima por encima del millón de euros; en consecuencia, se estima que, será preciso utilizar crédito a nivel de vinculación en capítulo I para atender las obligaciones ya consolidadas.”*

No obstante, ambos informes, de la DGCP y de la DGFP coinciden en destacar, respecto al impacto de gasto de este anteproyecto en concreto y conforme a la memoria justificativa, que *“en todas las categorías no se produce ningún coste adicional dado que las disposiciones transitorias que determinan los puestos de trabajo y las retribuciones replican las mismas retribuciones de los puestos actuales, con una única salvedad, cuyo coste anual se cifra en 3.695,28 euros, a la que habría que sumar la seguridad social a cargo del empleador correspondiente a dicho importe.”*

b) Acompañando al borrador nº2 del Anteproyecto y definitivo, figura un “Informe de Tramitación” del Servicio de Asesoramiento y Normativa de la SGT de la Consejería de Salud, de 16 de junio de 2022, contiene: *i) Procedimiento y situación actual; ii) Modificación del texto por iniciativa propia; y iii) Próximas actuaciones.*

En el capítulo de las modificaciones del texto, indica varias correcciones. Destacamos la modificación del preámbulo del Borrador nº1 del Anteproyecto al recoger acertadamente en su motivación la doctrina de este Consejo, en cuanto a que *“la competencia ejercida no es la derivada del autogobierno, sino del desarrollo y ejecución en materia de sanidad.”*

c) El informe de la DGSJ de 5 de julio de 2022, como hemos señalado en otros dictámenes, dicho informe, además de preceptivo, tiene carácter de último (por todos, D.22/07). En este caso, el informe fue solicitado una vez que habían sido emitidos ya los de la DGCP y la DGFP de modo que la DGSJ tuvo ocasión de pronunciarse con conocimiento de las alegaciones y observaciones formuladas por los demás órganos y Servicios, considerando que los informes emitidos *“contienen todos los elementos para entender cumplida la voluntad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y abordan la conveniencia de la norma, su marco normativo, efectos previsibles, estudio de costes y financiación”*.

No obstante, lo anterior, el citado informe de la DGSJ destaca que en la memoria justificativa no se hace referencia a las tablas de vigencia y relación de disposiciones afectadas, y así dice: *“lo cual resulta en este caso necesario, de conformidad con lo previsto en el artículo 34.2 de la precitada Ley 4/2005 del 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Asimismo, se advierte que: *“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.b), c) y d) de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, deberán remitirse al portal de la transparencia los informes y memorias que se incorporen a este expediente.”* Esta observación se encuentra formulada tácitamente en el Informe de Tramitación, anteriormente aludido, al figurar, en el capítulo iii), *“Próximas actuaciones”*: *el Portal de Transparencia”*.

7. Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del anteproyecto de ley o proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 7 de julio de 2022, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición y que titula como “*Memoria de procedimiento*”.

En la expresada memoria se hace mención a las correcciones admitidas, no considerando, en cambio, dos observaciones que el Consejo estimaba acertadas, como son la remisión al portal de transparencia y la falta de tablas de vigencia en el contenido de la memoria. En el primer caso se motiva que se cumplirá en el “*momento procedimental correspondiente*” y en el segundo, se considera “*innecesaria por considerar que esta norma no incide en ninguna otra norma anterior.*”

8. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal de la misma y rango normativo

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En este caso, tal competencia es la derivada del art. 31.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (en adelante EAR'99), en cuya virtud, *“en el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios”*.

Como resulta del marco constitucional de distribución de competencias, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia para establecer *“las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”*; competencia que el Estado ha ejercido, en lo que hace al caso, mediante la aprobación de la Ley 55/2003, que establece el Estatuto-Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud integrados en el Sistema Nacional de Salud, y cuya DF 1ª alude precisamente a ese título competencial.

A su vez, la aprobación de un Estatuto básico del personal estatutario estaba ya prevista por el art. 84 de la Ley (estatal) 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), dictada al amparo de la competencia estatal en materia de *“bases y coordinación general de la sanidad”*, la cual tiene carácter básico en los términos que señala su art. 2.1. Y es que, como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 55/2003:

“La organización política y territorial y el esquema de distribución de competencias en materia de sanidad y asistencia sanitaria que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, provocan el nacimiento, en el año 1986 y mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, del Sistema Nacional de Salud, concebido como el conjunto de los servicios de salud con un funcionamiento armónico y coordinado...”

La conveniencia de una normativa propia para este personal, deriva de la necesidad de que su régimen jurídico se adapte a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario-asistencial, así como a las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud.

Este último aspecto, la adecuación del Estatuto-Marco a los peculiares principios organizativos del Sistema Nacional de Salud, merece ser resaltado por cuanto constituye una de las piezas angulares de la nueva regulación del personal.

El Sistema Nacional de Salud es un modelo organizativo especial (que sólo existe en el ámbito de los Servicios sanitarios públicos), que crea y configura la Ley General de Sanidad como medio de adaptación de tales Servicios a la organización política y territorial española, y que se concibe como el conjunto de los diferentes Servicios de Salud con un funcionamiento armónico y coordinado”.

Repárese, en este punto, en que el establecimiento de un Estatuto-Marco (y, dentro de él, de un Catálogo homogéneo de equivalencias de Categorías profesionales) presenta una primera dimensión *funcionarial*, porque se traduce en la regulación de un régimen jurídico específico para el personal de los distintos Servicios de Salud integrados en el Sistema Nacional de Salud. Pero también, desde un punto de vista teleológico o finalista, la fijación de ese Estatuto-Marco tiene una indudable proyección *sanitaria*, en cuanto se ordena a garantizar la unidad y coherencia del Sistema Nacional de Salud o, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 55/2003, su “*funcionamiento armónico y coordinado*”. Así, la existencia de un Estatuto básico asegura (por ceñirnos a los aspectos más vinculados con la norma sometida a análisis) que, en todo el territorio nacional, las diferentes funciones sanitarias van a ser desempeñadas por profesionales con niveles homogéneos de titulación, formación y capacitación; y propicia que pueda hacerse efectivo el principio de “*movilidad del personal en el conjunto del Sistema Nacional de Salud*” (art. 29.1.d, de la Ley 55/2003), para lo que se exige la homologación de las distintas categorías (art. 37.1 de la Ley 55/2003).

Pues bien, a través de la norma proyectada, la CAR ejerce su competencia para el desarrollo de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 31.5 EAR’99); y lo hace en relación con su competencia de desarrollo y ejecución en materia de sanidad (cfr, los arts. 9.5, del EAR’99 y 2.1, de la Ley 14/1986), en cuyo ejercicio se dictó la Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Es por ello, que la CAR es competente para aprobar la norma proyectada, como ya señalamos, por ejemplo, en nuestro dictamen D.98/10, emitido con ocasión del que luego sería el Decreto 2/2011, de 14 de enero, de selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos del Servicio Riojano de Salud.

2. Tampoco ofrece duda la cobertura legal que ampara al Gobierno de La Rioja.

Al analizar el carácter preceptivo de nuestro dictamen hemos señalado que el art. 15.1 de la Ley 55/2003 establece que, “*en el ámbito de cada Servicio de Salud, se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del Capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta Ley*”; previsión que completa el art. 3 al señalar que, “*en desarrollo de la normativa básica contenida en esta Ley, el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobarán los Estatutos y las demás normas aplicables al personal estatutario de cada Servicio de salud*”.

Por su parte, el art. 76.2 de la Ley (de la CAR) 2/2002 dispone que “*se procederá a la regulación del régimen jurídico del personal estatutario que preste sus servicios en el SERIS*”, regulación que, conforme contempla el art. 76.4, habrá de adaptarse al Estatuto-Marco aprobado por el legislador estatal. A su vez, la DF Primera de la Ley 2/2002 habilita al Gobierno autonómico a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de la Ley.

3. En cuanto al **rango normativo** de la norma proyectada, es también adecuado pues, conforme a los apartados 1 y 3 de la DA 1ª del Decreto 2/2011, la creación, agrupación y supresión de Categorías profesionales en el ámbito del SERIS se realizará mediante Decreto. Además, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, de conformidad con el art. 24.1 a) EAR'99, según reconoce también el art. 46.1 de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; sin que la Ley 2/2002 habilite a los Consejeros para su desarrollo directo (art. 46.1 Ley 8/2003, *a contrario*).

4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de analizarse el contenido de la norma proyectada.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones Generales.

Como hemos señalado y recordamos en nuestros dictámenes D.17/16, D.80/17 y D.58/19, la Ley (estatal) 55/2003 aprueba el Estatuto-Marco del personal sanitario de los Servicios del Sistema Nacional de Salud.

Conforme a sus arts. 5 a 9, este personal se clasifica según tres criterios: i) la *función* desarrollada (sanitaria o de gestión y servicios); ii) el *nivel de titulación académica* exigido para el ingreso (formación universitaria -licenciados o diplomados-, formación profesional -superior o media- o, en el caso del personal de gestión y servicios, Educación Secundaria obligatoria y equivalente); y iii) el *tipo de nombramiento* (fijo o temporal).

La DT 2ª de la Ley 55/2003 dispone que, el personal sanitario con formación universitaria de diplomado (art. 6.2.a, apartados 3º y 4º), pertenecerá al grupo funcional “B” de la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública; y el personal sanitario con formación profesional de técnico superior, al grupo “C”. Tras la entrada en vigor del Estatuto básico del empleado público (EBEP, aprobado por la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, ahora sustituido por el RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre) estas menciones a los grupos “B” y “C” deben entenderse hechas, respectivamente, a los grupos

“A2” y “C1”, tal como establecen, en su actual redacción, el art. 76 y la DT 3ª de la Ley 7/2007 y del EBEP.

El art. 15.1 de la Ley 55/2003 dispone que, en el ámbito de cada Servicio de Salud, se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario. El precepto se remite a los arts. 78 a 80, que, a su vez, determinan que esas decisiones se adoptarán, previa negociación colectiva, en el marco de las Mesas sectoriales correspondientes.

Conforme al art. 15.2, corresponde al Estado (a través del Ministerio de Sanidad), aprobar *“un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de Salud”*. Al efecto, los distintos Servicios de Salud *“comunicarán, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las Categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas Categorías, a fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1”*; precepto que, a su vez, dispone que esa homologación de las distintas Categorías se realizará *“con el fin de garantizar la movilidad en términos de igualdad efectiva del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud”*.

En desarrollo de la Ley 55/2003, el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, regula, tanto el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud, como el procedimiento de su actualización.

Por lo que hace al Catálogo (que figura como Anexo del RD 184/2015) el art. 5 de dicho RD determina que se estructura en los siguientes elementos: i) Grupo y Subgrupo profesional; ii) Categoría de referencia; y iii) Categorías equivalentes a la que se fija, en cada caso, como de referencia.

El RD 184/2015 también establece mecanismos para la actualización del Catálogo; y, así, las Administraciones sanitarias deben comunicar, a la Dirección General de Ordenación, en el plazo de un mes, la publicación de la disposición que determine la creación, modificación o extinción de una Categoría profesional de personal estatutario (art. 8º); sin perjuicio de la posible comunicación potestativa (previa a la aprobación de dicha disposición) que contempla el art. 7.

Para concluir, es preciso advertir que la clasificación *funcionarial* del personal que presta servicios sanitarios guarda correspondencia con la ordenación *profesional* de las profesiones sanitarias. Esta ordenación se encuentra en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, así como en su normativa de desarrollo. Y es que el ejercicio de las profesiones sanitarias, al ser tituladas, ha de ser regulado por norma con rango de Ley, como dispone el art. 36 CE y como recuerdan la Exposición de Motivos y el art. 2º de la

Ley 44/2003. Por su parte, el art. 1 de la Ley 44/2003 señala que sus disposiciones “*son aplicables, tanto si la profesión se ejerce en los Servicios sanitarios públicos, como en el ámbito de la sanidad privada*”.

El Anteproyecto de Decreto tiene su justificación (según se describe en la Memoria justificativa), en el apartado 5, punto 2.b. (*Revisión de las Categorías estatutarias*) del *Quinto Plan de ordenación de recursos humanos del SERIS* (aprobado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2016, de la Presidencia del SERIS, publicada en el BOR de 28 de diciembre de 2016) que establece, como objetivo, afrontar, desde una perspectiva global, una actualización de la ordenación de Categorías, con atención a la regulación contenida en el RD 184/2015, de 13 de marzo (por el que se regula el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud y el procedimiento de su actualización).

El citado Quinto Plan fue aprobado al amparo de lo preceptuado en el art. 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto-Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, a cuyo tenor:

“1. Los planes de ordenación de recursos humanos constituyen el instrumento básico de planificación global de los mismos dentro del servicio de salud o en el ámbito que en los mismos se precise. Especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal y los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos. Asimismo, podrán establecer las medidas necesarias para conseguir dicha estructura, especialmente en materia de cuantificación de recursos, programación del acceso, movilidad geográfica y funcional y promoción y reclasificación profesional.

2. Los planes de ordenación de recursos humanos se aprobarán y publicarán o, en su caso, se notificarán, en la forma en que en cada servicio de salud se determine. Serán previamente objeto de negociación en las mesas correspondientes”.

2.Observaciones concretas al articulado.

El contenido del anteproyecto consta de: 20 artículos, estructurados en 5 capítulos, 3 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales.

a) El objeto de la norma que se pretende aprobar es la creación de cinco nuevas Categorías estatutarias en el ámbito del SERIS:

- La categoría de “Titulado/a Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos”. Capítulo I. (arts. 1 al 4).
- La categoría de “Técnico/a Auxiliar de Farmacia”. Capítulo II. (arts. 5 al 8).
- La categoría de “Técnico/a Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información”. Capítulo III. (arts. 9 al 12).

- La categoría de “Técnico/a de Gestión de Sistemas y Tecnologías de la Información”. Capítulo IV. (arts. 13 al 16).
- La categoría de “Técnico/a Especialista de Sistemas y Tecnologías de la Información”. Capítulo V. (arts. 17 al 20).

Las directrices de técnica legislativa aconsejarían que la norma comenzara con la indicación de su objeto. Sin embargo, el anteproyecto pasa, sin más preámbulo que la parte expositiva, a regular directamente el objeto que sí se expresa correctamente en su título.

b) Tal como se ha recogido al estudiar los informes emitidos en la tramitación del anteproyecto, en la memoria justificativa no se hace referencia a la remisión al Portal de Transparencia ni a las tablas de vigencia, si bien el Consejo estima que pudiera ser necesario, para señalar que ninguna disposición se ve afectada por la que se proyecta, o bien qué disposiciones pudieran quedar afectadas. En ese sentido, en casos semejantes, la creación de nuevas categorías ha conllevado la supresión o modificación de otras, que aquí no consta y que habrá que suponer que se mantienen.

Al Consejo, no le consta la participación de los Colegios Profesionales existentes en la CAR relacionados con los Títulos de las Categorías que se crean, durante la tramitación del anteproyecto. En consecuencia, habiéndose considerado por la naturaleza de la norma que no necesitaba adaptarse el anteproyecto al trámite de audiencia, consideramos, que tal vez hubiera sido acertado contar con la participación de los Colegios Profesionales, -en caso que no se hubiera dado-, pese a ser facultativo, y tal como se contiene en el artículo 9, n) de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de la Rioja, que establece entre las funciones de los Colegios:

“Informar los Proyectos de Ley del Gobierno de La Rioja que afecten a las condiciones generales del ejercicio profesional. Asimismo, el Gobierno de La Rioja podrá solicitar, facultativamente, informe a los Colegios Profesionales sobre proyectos de normas reglamentarias que puedan afectar a los profesionales que agrupen o se refieran a los fines y funciones a ellos encomendados.”

c) En los artículos 9.3 y 13.3 se hace salvedad de los títulos *“obtenidos conforme al sistema de titulaciones anterior al Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales”*. Con esa previsión se quieren salvar, y admitir títulos universitarios que se hubieran ajustado a normativa anterior, aunque esté ya derogada. Pero, se hace referencia a un Real Decreto que, a su vez, está derogado. Por Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y el aseguramiento de su calidad, se derogó el anterior Real Decreto de 2007. En este sentido, aunque la referencia a una norma derogada pudiera tener menos importancia por el sentido de los artículos de salvar titulaciones obtenidas conforme a normativa anterior, debería ajustarse la

referencia a la norma actualmente vigente, que también sirve para amparar a posibles titulados como personal estatutario.

d) Con relación a los requisitos requeridos en materia de titulaciones, se advierten distintos niveles de exigencia en la concreción de los mismos, que van desde una explicitación cerrada y concreta, en unos casos; a la expresión genérica “o equivalente”, en otros.

En el artículo 17, de la creación de la categoría de “*Técnico/a Especialista de Sistemas y Tecnologías de la Información*”, en su apartado 3), se requiere “*título de bachiller o formación profesional del ciclo formativo de grado superior de la familia de informática y telecomunicaciones*”

La familia que se prevé en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, según el Anexo I del RD 1128/2003 de 5 de septiembre, por el que se regula, es la de “*Informática y Comunicaciones*”, por lo que, tal vez, debiera modificarse el segundo término de la familia y sustituir “*Telecomunicaciones*” por “*Comunicaciones*” y en todo caso, añadir, “o equivalente”.

e) Disposición derogatoria. Consecuencia de observaciones anteriores, se recomienda introducir una disposición derogatoria, la cual, si bien no llegue a identificar qué norma concreta queda afectada, al menos haga genérica referencia a que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango- se opongan a la presente.

3. Resumen conclusivo.

Dicho lo anterior, la norma proyectada debe ser dictaminada favorablemente por que es respetuosa con el marco normativo en el que se inserta.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO