

En Logroño, a 12 de diciembre 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<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

69/22

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Salud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula el proceso de estatutarización voluntaria del personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria “Hospital de Calahorra”, Entidad dependiente del Servicio Riojano de Salud.*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

La titular de la citada Consejería actuante ha remitido, para dictamen, el antedicho Anteproyecto, junto con el expediente que recoge la tramitación del procedimiento de su elaboración, del que cabe destacar los siguientes documentos, relacionados cronológicamente:

1. Resolución de inicio de la Consejería de Salud, de 19-09-2022.
2. Memoria justificativa de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Salud, de 22-09-2022.
3. Borrador del decreto (que no aparece fechado, si bien en el índice se indica que es de 19-09-2022).
4. Resolución formación expediente, de la SGT de la Consejería de Salud, de 22-09-2022.
5. Petición e informe de Función Pública de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 11-10-2022.
6. Petición e informe de Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 04-10-2022.
7. Petición e informe de Intervención General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 4 de octubre de 2022.
8. Informe ampliatorio sobre previsión de costes retributivos, de la SGT de la Consejería de Salud, de 10-10-2022.

9. Petición informe al Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP), de 13-10-2022.
10. Informe de la SGT de la Consejería de Salud de 13-10-2022, sobre previsión de costes retributivos (versión corregida del emitido al respecto el 10-10-2022).
11. Informe complementario del Servicio de Planificación y Control Presupuestario de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 13-10-2022.
12. Informe de tramitación para el SOISP, de 14-10-2022.
13. Borrador decreto para informe del SOISP.
14. Remisión al portal de transparencia de 14-10-2022.
15. Informe del SOISP, de 21-10-2022.
16. Informe de tramitación para la DG de los Servicios Jurídicos (SSJJ), de 26-10-2022.
17. Borrador decreto para informe de los SSJJ.
18. Solicitud de informe a los SSJJ, de 26-10-2022.
19. Informe de los SSJJ, de 27-10-2022.
20. Memoria del procedimiento, de 27-10-2022.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 27 de octubre de 2022, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de noviembre de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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 art. 11-c) LCCR 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 art. 12.2-C RCCR.

Como se señala en la propia Resolución de inicio, el Decreto cuya aprobación se pretende habrá de regular el proceso de “*estatutarización*” voluntaria del personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria Hospital de Calahorra, en ejecución y desarrollo de las previsiones de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2022, de 23 de febrero, de transformación de la organización sanitaria Fundación Hospital Calahorra en Fundación Pública Sanitaria, regulación de su régimen jurídico e integración en el Servicio Riojano de Salud como entidad dependiente, la cual establece:

*“1.-El personal laboral fijo al servicio de la fundación del sector público denominada «Fundación Hospital Calahorra» quedará automáticamente integrado como personal laboral fijo al servicio de la nueva Fundación Pública Sanitaria «Hospital de Calahorra» en iguales condiciones que hasta este momento le eran de aplicación, mientras no se haya completado el proceso de estatutarización voluntaria mediante el procedimiento que se regulará para tal fin, sin perjuicio de la posible homogeneización de sus condiciones laborales con las del resto del personal del Servicio de Salud a través de la negociación colectiva por las partes al efecto legalmente legitimadas.*

*2. El personal laboral indefinido no fijo al servicio de la fundación del sector público denominada «Fundación Hospital Calahorra» quedará automáticamente integrado como personal laboral indefinido no fijo al servicio de la nueva Fundación Pública Sanitaria «Hospital de Calahorra» en iguales condiciones que hasta este momento le eran de aplicación, sin perjuicio de la posible homogeneización de sus condiciones laborales con las del resto del personal del Servicio de Salud a través de la negociación colectiva por las partes al efecto legalmente legitimadas.*

*3. El proceso de estatutarización voluntaria deberá regularse mediante decreto en el plazo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de esta ley; y, en cualquier caso, de manera que la opción por la estatutarización voluntaria sea posible ejercitarla antes de un año desde la entrada en vigor de la presente norma”.*

Por otra parte, la Ley estatal 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en su Disposición Adicional Quinta, atribuye a las Administraciones Sanitarias públicas la potestad de establecer procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo.

Por tanto, el futuro Decreto viene a desarrollar las previsiones de una Ley autonómica -en concreto la antedicha Ley 1/2022, de 23 de febrero-, en los términos dispuestos por su Disposición Transitoria Primera, siendo indiscutible la preceptividad de nuestro dictamen, conforme al art. 11-c) LCCR (nuestra Ley reguladora).

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

En consecuencia, y como venimos reiterando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Decreto**

1. Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en nuestra legislación autonómica.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley 8/2003, del Gobierno e Incompatibilidad de sus miembros, establece:

*“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.*

*2. Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar infracciones administrativas, establecer sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.*

*3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.*

Por su parte, la Ley 4/2005, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en adelante LFAR) dedica sus artículos 32-bis a 41 a la regulación del procedimiento de elaboración de los Reglamentos a iniciativa del Gobierno.

Como hemos dicho en dictámenes anteriores (cfr., p.e., D. 57/21, D.36/13 y D.9/01), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”*.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa.

En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 LJCA, Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exigen los artículos 32-bis a 40 de la LFAR.

2. Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, pasamos a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la solicitud de dictamen.

### **A) Consulta previa**

El art. 32 bis LFAR, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta.

*Tampoco será exigible la consulta previa 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.*

*Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, 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.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el ap. primero.*

*Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del ap. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En el presente caso, la Consejería actuante prescindió de este trámite previo.

Según se señala en la Resolución de Inicio del procedimiento, de 19 de septiembre de 2022, tal consulta previa se omitió, al amparo de lo previsto en el citado artículo 32 bis.2 LFAR, porque la propuesta normativa: i) No tiene un impacto significativo en la actividad económica; ii) No impone obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) Regula aspectos parciales de una materia; y iv) Regula la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público.

Al respecto de esta cuestión, aun no considerando que la propuesta normativa regule aspectos parciales de una concreta materia ni aspectos organizativos del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de algún ente integrante de su sector público, como señala la Consejería actuante en la citada Resolución de Inicio, coincidimos con ésta en cuanto a que el Anteproyecto normativo no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, fundamentalmente teniendo en cuenta la naturaleza voluntaria de la integración en el régimen estatutario cuyo procedimiento y detalles regula.

Sin perjuicio de ello, además, la documentación adicional remitida a este Consejo por la Consejería actuante -en concreto, las Certificaciones emitidas por la Directora-Gerente de la Fundación Hospital Calahorra y la Secretaria del Comité de Empresa de éste, de 29 y 30 de septiembre de 2022, respectivamente-, permiten concluir que, con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, concretamente el día 21 de junio de 2022, se trasladó a los representantes del personal laboral a que éste se dirige, el borrador del texto; y que, con posterioridad, a lo largo de los meses de agosto y septiembre de igual año, se celebraron diversas reuniones de la Comisión Mixta Paritaria prevista en el Convenio, en las que se abordaron las cuestiones previstas en tal borrador.

Desconocemos el contenido del borrador que se trasladó a la representación legal de los trabajadores a que va dirigida la regulación, al igual que desconocemos el contenido de las alegaciones que, según se señala en tal documentación adicional, se formularon por escrito por tal representación, si bien parece claro que, el objetivo de la consulta previa a

que refiere el artículo 32 bis 2 de LFAR, que no es otro que el de conocer el parecer de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma en relación a los aspectos que tal precepto detalla, puede considerarse cumplido en el presente caso.

## **B) Órgano competente y Resolución de inicio**

1. En cuanto a la competencia administrativa, el artículo 33 de la LFAR establece en su apartado 2. *“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”.*

Y en su apartado 3, señala 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”.*

En el caso que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 19 de septiembre de 2022 de la Consejera de Salud, es decir, por órgano competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1.d) de la Ley 8/2003, de Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, el cual atribuye a los Consejeros la competencia para *“elaborar y presentar al Consejo de Gobierno y, en su caso, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, los anteproyectos de ley o proyectos de decreto, así como las propuestas de acuerdos que afecten a su Departamento”*, habida cuenta de que la Fundación Pública Sanitaria Hospital Calahorra depende de un organismo público adscrito a dicha Consejería, como lo es el Servicio Riojano de Salud.

En igual sentido, el artículo 33.2 LFAR, establece que *“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”.*

2. Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR 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 encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*



A este respecto, la Resolución de inicio, refiere el objeto y finalidad de la norma - Establecer las bases que ha de regir el proceso de estatutarización voluntaria del personal laboral fijo que preste servicios en la Fundación Pública Sanitaria “Hospital de Calahorra” - ; señala, igualmente, la norma legal que viene a desarrollar, en este caso la Ley 1/2022, anteriormente citada, en los términos previstos en su Disposición Transitoria Primera.

Sin embargo, tal Resolución iniciadora omite expresar el fundamento jurídico de la competencia de la CAR desde el punto de vista material, limitándose a indicar que la iniciativa normativa se plantea como competencia de la Consejería de Salud, a la que se halla adscrita la citada Fundación Pública Sanitaria.

### **C) Anteproyecto**

El art. 34.1 LFAR señala que *“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”*.

En el expediente remitido a este Consejo, de seguido a la Resolución iniciadora del procedimiento y a la Memoria Justificativa, consta un borrador de Anteproyecto (folios 8 a 13) que no aparece fechado ni firmado, pese a lo cual resulta obvio que constituye el borrador inicial a que se refiere el citado precepto.

Y el mismo se ajusta a las previsiones legales anteriormente citadas.

### **D) Memoria inicial**

El art. 34.2 LFAR, dispone que: *“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”*.

En este caso, precediendo al antedicho borrador del Anteproyecto, consta la Memoria justificativa de la SGT de la Consejería actuante, de 22 de septiembre de 2022, en la que se argumenta la necesidad de la aprobación de la norma proyectada; se expone de forma sintética su contenido; se indica que, al tratarse de una disposición *“ex novo”* que exclusivamente afectará a la naturaleza jurídica de la relación con los empleados de la

Fundación Pública Sanitaria “Hospital de Calahorra”, no tendrá incidencia en el marco normativo en que se insertará; descarta que la norma pueda entrañar discriminación por razón género; valora los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación y detalla los trámites concretos del procedimiento y los informes que han de recabarse en su seno.

### **E) Estudio económico**

El art. 34.3 LFAR señala que: *“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”*.

El objetivo que persigue el estudio económico exigido por el citado precepto es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

La exigencia de valorar los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general viene refrendada, asimismo, por el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), que establece: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, en el presente caso, la SGT actuante omitió en la Memoria Justificativa analizar el coste que entrañaría la norma proyectada, limitándose a señalar que la misma no creará nuevos servicios ni modificará los existentes (apartado I) y que la estatutarización del personal a que va dirigida la norma no entrañará necesariamente ningún gasto o un mayor efecto presupuestario, sin perjuicio de resultar imprevisible el número de empleados que decidirán hacer uso de tal opción.

Al respecto de esta cuestión, la DG de Control Presupuestario, en su informe de 14 de octubre de 2022, destacó que la norma no excluye que las retribuciones del personal que se acoja a la integración en el régimen estatutario puedan ser superiores a las que perciban de

acuerdo a su contrato laboral, lo que podría entrañar la asunción de obligaciones presupuestarias que deberían analizarse pormenorizadamente.

En respuesta a tal observación, el 10 de octubre de 2022 la SGT actuante emitió un informe ampliatorio de su Memoria inicial, reconociendo que la integración del personal de la Fundación “Hospital de Calahorra” en el régimen estatutario podría entrañar un incremento de la retribución del personal que ocupara concretos puestos, fijando el importe máximo del mismo en el hipotético supuesto de que todos los trabajadores que los ocupan optaran por la integración en el régimen estatutario.

El 13 de octubre de 2022, la SGT emitió un nuevo informe ampliatorio, corrigiendo un concreto error padecido en la cuantificación de dicho coste máximo.

Y, trasladados ambos a la DG de Control Presupuestario, ésta emitió un informe complementario, de 13 de octubre de 2022, en el que califica como “muy probable” el incremento del gasto que entrañaría la aprobación y entrada en vigor de la norma proyectada, y prevé que su importe oscile entre 150.197,37 euros y 200.239,16 euros, partiendo como premisa de que un mínimo del 75% del personal que ocupa tales puestos optará por la integración, pudiendo alcanzar el 100%.

Constando así, en el expediente, tales informes ampliatorios de la Memoria Justificativa, emitidos por la SGT actuante, consideramos que el estudio económico ofrecido por ésta es lo suficientemente concreto y cumple las previsiones legales, sin perjuicio de hacer constar que su aprobación entrañará un gasto que habrá de contemplarse con carácter anual en el presupuesto autonómico.

## **F) Formación del expediente**

El art. 35 LFAR 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 observarán 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”.*

En este caso, obra en el expediente la declaración de la SGT a que se refiere este precepto, de 11 de enero de 2022, la cual se acomoda a sus previsiones.

## **G) Trámite de audiencia**

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, que señala:

*“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 vieren 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 concurran 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”.*

El trámite de audiencia no es una mera formalidad procedimental, por cuanto: i) constituye un imperativo constitucional ex art 105.a) CE, que, si bien no configura un derecho subjetivo, no es una mera norma programática (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 5); ii) viene a consagrar un importante derecho constitucional a la participación individual y colectiva que no queda sometido a la pura discrecionalidad de la Administración (STS de 12 de octubre de 2008, RCas. 35/2006); iii) *“se trata de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa”* (STC 102/1995, de 26 de junio. FJ 13); y iv) conviene también, por último, subrayar su singular conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

La CE condiciona el desarrollo legislativo en este aspecto y obliga además a una interpretación proclive a facilitar dicha audiencia.

En el presente caso, no hemos podido confirmar que el citado trámite se haya realizado de forma correcta.

De hecho, aunque en el expediente obra el oficio remitido por la SGT actuante a la DG de Participación Ciudadana y DD.HH, de 10 de octubre de 2022, interesando la publicación del Anteproyecto, que se adjunta, en el Portal de la transparencia del Gobierno de la Rioja, lo cierto es que no consta refrendo documental alguno de tal publicación.

Y tampoco obra en el expediente documento alguno acreditativo del resultado del trámite de audiencia.

Por otra parte, aunque la Memoria inicial contemplaba, como trámite a realizar durante el procedimiento, el consistente en informar a los interesados (representación de los trabajadores) del objeto y contenido de la norma propuesta, lo cierto es que en el expediente no consta que se haya dado cumplimiento a tal previsión y así lo observa, en su informe de 11 de octubre de 2022, la DG de Función Pública, la que considera conveniente que la cuestión se acredite formalmente en el expediente.

Pues bien, pese a coincidir inicialmente con la antedicha apreciación de la DG de Función Pública, este Consejo ha podido confirmar a través de la documentación adicional remitida por la Consejería actuante a que hemos hecho referencia anteriormente (Certificaciones emitidas por la Directora-Gerente de la Fundación Hospital Calahorra y la Secretaria del Comité de Empresa de éste, de 29 y 30 de septiembre de 2022, respectivamente), que los representantes de los trabajadores afectados conocieron el borrador de la norma proyectada en junio de 2022 y que, durante los meses de agosto y septiembre siguientes, se celebraron diversas reuniones de la Comisión Mixta Paritaria prevista en el Convenio, en las que se abordaron las cuestiones previstas en tal borrador.

Y, si bien es cierto que el traslado del borrador de la norma como las reuniones de la Comisión Mixta Paritaria se produjeron con anterioridad al dictado de la Resolución iniciadora del procedimiento de elaboración, dada la inmediatez existente entre unas y otra, resulta factible considerar cumplido, de forma anticipada, el trámite de información previsto en la Memoria Justificativa; y el trámite de audiencia, en fase de elaboración, a que se refiere el artículo 36 LFAR citado.

Sin perjuicio de ello, consideramos imprescindible que se incorpore al expediente, antes de ser aprobado por el titular de la Consejería actuante, la documentación acreditativa de la efectiva publicación en el Portal de Transparencia del Proyecto, así como del resultado de tal fase procedimental.

## **H) Informes y dictámenes preceptivos**

El artículo 46.3 LGI, referido al ejercicio de la potestad reglamentaria, establece:

*“3. En lo relativo al contenido, procedimiento de elaboración y forma de los reglamentos se estará a lo dispuesto en la normativa reguladora de la actuación administrativa”.*

Y, por su parte, según el artículo 38 LFAR:

*“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 del reglamento, 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 de reglamento 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 expediente que nos ocupa constan los informes preceptivos de; i) la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP), de 4 y 13 de octubre de 2022, en relación a las repercusiones presupuestarias del Anteproyecto, que prevé el art. 40.1 LHR (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja); ii) del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de 21 de octubre de 2022 (en cumplimiento del art. 4 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos); iii) de la DG de Función Pública, de 11 de octubre 2022 (en cumplimiento del artículo 59 de la Ley 6/201, de Presupuestos Generales de la CAR para el ejercicio 2022); y iv) de la DG de los Servicios Jurídicos de 27 de octubre de 2022.

En consecuencia, esta fase del procedimiento se entiende correctamente realizada.

## **I) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto**

Al respecto, el art. 39 LFAR establece:

*“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 la referida Memoria Final de la SGT actuante, de 27 de octubre de 2022, en la que se señala que el borrador inicial fue objeto, durante la tramitación de procedimiento, de dos modificaciones: La primera como consecuencia de acogerse, parcialmente, las observaciones formuladas por la DG de Función Pública en su informe de 11 de octubre de 2022, en los términos que se detallan en el informe de la SGT actuante de 14 de octubre de 2022, dando lugar así a la versión 2ª del borrador, denominada “Texto para informe del SOISP”; y la segunda, como consecuencia de acogerse las dos observaciones realizadas por este último Servicio, en su informe de 21 de octubre de 2022, dando lugar así a la versión 3ª del Anteproyecto, denominada “Texto para informe de los Servicios Jurídicos”, que, como hemos señalado, es la que se somete a consideración de este Consejo.

Sin embargo, la lectura de la versión 2ª y 3ª permite confirmar que la observación de la DG de Función Pública al respecto de la conveniencia de modificar el primer párrafo del artículo 4 del Anteproyecto, pese a haber sido teóricamente acogida por la Consejería actuante, no fue reflejada en la segunda y tercera versión del borrador, en las que el primer párrafo del citado artículo 4 mantiene su redacción original.

**3.** Por lo anteriormente expuesto y sin perjuicio de la observación que realizaremos en relación con la redacción del primer párrafo del artículo 4, consideramos que se han observado adecuadamente las exigencias del procedimiento administrativo previstas en los artículos contenidas en los artículos 32 a 38 LFAR, si bien habrá de incorporarse al expediente, antes de su aprobación por el titular de la Consejería, la documentación detallada en el apartado G anterior.

## Tercero

### Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada

#### 1. Planteamiento general

La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos de la Administración autonómica.

Por tanto, ha de analizarse si la CAR tiene o no competencia para dictar el Decreto cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, para lo cual, dentro del “bloque de constitucionalidad”, debe tenerse en cuenta, no sólo la Constitución (CE), sino también el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Pues bien, teniendo en cuenta que el objeto de dicho Decreto, según se indica en su artículo 1º, es el de *“regular las condiciones y el procedimiento de estatutarización voluntaria del personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria Hospital Calahorra”*; y que tal Fundación constituye una entidad dependiente del Servicio Riojano de Salud -organismo público autonómico, adscrito a la Consejería de Salud-, en principio no cabe duda de que, con su aprobación, la CAR estaría ejerciendo su competencia exclusiva en materia de gestión de su sector público (art. 8.1.5 EAR'99), al que pertenece, tanto el personal laboral como el estatutario.

#### 2.- Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar el Decreto proyectado, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el bloque de constitucionalidad, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

En este caso, el Anteproyecto objeto de consulta tiene como obligada referencia. La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.18ª CE, cuyas disposiciones constituyen bases del régimen estatutario tal personal estatutario.

Y dicha Ley establece en su Disposición Adicional Quinta, titulada *“Integraciones de personal”*, lo siguiente:



*“Al objeto de homogeneizar las relaciones de empleo del personal de cada uno de los centros, instituciones o servicios de salud, y con el fin de mejorar la eficacia en la gestión, las Administraciones sanitarias públicas podrán establecer procedimientos para la integración directa, con carácter voluntario, en la condición de personal estatutario, en la categoría y titulación equivalente, de quienes presten servicio en tales centros, instituciones o servicios con la condición de funcionario de carrera o en virtud de contrato laboral fijo.*

*Asimismo, se podrán establecer procedimientos para la integración directa del personal laboral temporal y funcionario interino en la condición de personal estatutario temporal, en la categoría, titulación y modalidad que corresponda”.*

Habilita así, la propia Ley, a las Administraciones sanitarias competentes (en el presente caso, a la Comunidad Autónoma de La Rioja, de acuerdo con el art. 9.5 EAR'99) para que establezcan un procedimiento de integración directa en la condición de personal estatutario de quienes presten servicios en los centros y establecimientos sanitarios de su titularidad y tengan la condiciones de funcionarios de carrera o contratados laborales fijos, que es precisamente el objeto del Decreto proyectado, en este caso ciñéndose al personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria Hospital Calahorra.

### **3. Recapitulación conclusiva**

A juicio de este Consejo, la CAR ostenta competencia para acometer la regulación que el Anteproyecto pretende, si bien consideramos imperativo modificar la redacción de la Disposición Transitoria Única antes de su aprobación por la titular de la Consejería, por los motivos que, a continuación, expondremos.

## **Cuarto**

### **Análisis del Anteproyecto**

#### **I. Observaciones de carácter formal**

Aun siendo consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo, este Consejo entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a su segura interpretación y aplicación.

#### **A) General, de índole puramente lingüística:**

Este Consejo comprende perfectamente el sentido y significado del término “*estatutarización*”, presente en la práctica totalidad de los preceptos del texto proyecto y en su propio título; e igualmente es conocedor de su uso, desde hace algún tiempo, en la normativa estatal y autonómica, pero no podemos obviar que el diccionario de la RAE no lo contempla, al igual que tampoco contempla el verbo “*estatutarizar*”.

Sugerimos, en consecuencia, sustituir en el texto los términos “*estatutarización/estatutarizado*” por “*integración/integrado en el régimen estatutario*” o una fórmula similar o, en caso de mantenerse ambos términos, hacerlo de forma entrecorrida.

## **B) Sobre el articulado**

1. Sobre el artículo 2 “*Ámbito de aplicación*”. **Artículo 2.1:** En su última frase, tras hacer referencia al personal laboral afectado que se encuentre en cualquier situación, diferente al alta, con derecho a reserva de puesto de trabajo por causas no previstas en la normativa estatutaria, se señala que su “*estatutarización*” podrá no ser efectiva hasta que se incorpore a la plaza correspondiente una vez que finalice la situación de reserva.

La expresión “*podrá no ser efectiva*”, sin más detalle al respecto, sugiere una discrecionalidad que no consideramos tenga cabida en una norma como la que nos ocupa, por lo que aconsejamos revisar la redacción del precepto.

2. Sobre el artículo 3 “*Convocatorias y procedimiento*”. **Artículo 3. 1:** Si bien en la actualidad, el titular de la Consejería de Salud viene llamado a ejercer la Presidencia del Servicio Riojano de Salud (ex artículo 87 de la Ley 2/2002, de Salud) y, a su vez, la Presidencia del Consejo de Gobierno de la Fundación Pública Sanitaria Hospital de Calahorra (art. 9 de sus Estatutos, aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno el 27 de julio de 2022), en un futuro podría no ser así, como consecuencia de cualquier modificación normativa.

Por simple razón de seguridad jurídica, sugerimos atribuir la competencia para dictar las órdenes que precise el desarrollo de las previsiones del futuro Decreto al titular de la Consejería de Salud (como, de hecho, prevé la Disposición final primera).

**Artículo 3.2.b):** En el mismo se indica que las solicitudes (de integración en el régimen estatutario) “*deberán ser resueltas por la Presidencia del Servicio Riojano de Salud... en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo (sic) competente para su tramitación*”.

Tal redacción nos parecería absolutamente correcta si el personal afectado pudiera solicitar libremente su integración en el régimen estatutario, sin necesidad de previas convocatorias al efecto, ni sujeción a plazos.

Si así fuera, nos hallaríamos, efectivamente, ante un procedimiento iniciado a solicitud del interesado, como indica el SOISP en su informe de 21 de octubre de 2022 y, por

aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.3 LPAC, el plazo de resolución habría de computarse desde la fecha de la propia solicitud.

Pero no es éste el caso.

De hecho, la lectura de los apartados 1 y apartado 2.c) del propio artículo 3, permite concluir que el proceso de integración se desarrollará por convocatoria del titular de la Consejería, a través de la oportuna Orden; que las solicitudes habrán de presentarse en el plazo previsto en éstas; y que cada convocatoria será resuelta de forma global.

Por tanto, sugerimos revisar la redacción del antedicho artículo 3.2.b) en el sentido de contemplar el plazo máximo de resolución definitiva de cada convocatoria y la fecha de inicio de su cómputo, suprimiendo la mención a plazos de resolución individualizados.

**3.** Sobre el artículo 4 *“Régimen jurídico aplicable a quienes adquieran las condiciones de personal estatutario”*. **Artículo 4.d)**: No comprendemos a qué se refiere exactamente el precepto al situar al personal que acceda al régimen estatutario en la posición, *“respecto al grupo profesional laboral de origen en la situación que le corresponda de acuerdo con la normativa laboral en vigor”*.

Tal previsión sólo tendría sentido si el personal integrado en el régimen estatutario quedara en situación de excedencia voluntaria en el puesto que, en cada caso, viniera ocupando hasta entonces, si bien no parece que éste sea el caso, visto el tenor del artículo 6, que impone la amortización de tales puestos.

Sugerimos, por tanto, revisar la redacción de tal precepto o suprimirlo.

## **II. Observaciones de carácter jurídico o sustantivo**

**1.** Sobre el artículo 4 *“Régimen jurídico aplicable a quienes adquieran las condiciones de personal estatutario”*. **Artículo 4, primer párrafo**: En su primer párrafo, se señala *“Al personal estatutarizado le será de aplicación el régimen establecido para su correspondiente categoría profesional estatutaria, sin perjuicio de las previsiones establecidas en el presente artículo y de los acuerdos que puedan alcanzarse mediante la negociación colectiva de conformidad con la legislación laboral de aplicación”*.

La mención a la legislación laboral en este precepto fue objeto de una concreta observación por la parte de la DG de Función Pública, en su informe de 11 de octubre de 2022, que compartimos plenamente, pues efectivamente no resulta pertinente señalar la legislación laboral como marco de acuerdo al cual debe desarrollarse la negociación colectiva en el ámbito del personal que se integre en el régimen estatutario, habida cuenta de que la legislación laboral no resulta de aplicación en las relaciones del Gobierno de La

Rioja con su personal estatutario, al que pertenecerán los trabajadores que opten por su integración en el régimen estatutario.

Pues bien, pese a que la Consejería actuante acogió la antedicha observación, según se indica expresamente en el informe de su SGT de 14 de octubre y en la Memoria Final de 27 de octubre de 2022, a lo cierto es que no modificó el citado primer párrafo del artículo 4, en el sentido de suprimir la mención a la legislación laboral, el cual permaneció inalterado en las siguientes versiones del texto.

En consecuencia, procede suprimir en tal artículo 4 “*de conformidad con la legislación laboral de aplicación*”.

**Artículo 4.c):** En su última frase, se condiciona la percepción del complemento personal y transitorio que reconoce el propio artículo, al mantenimiento del puesto de trabajo al que resultó adscrito tras su acceso a la condición de personal estatutario fijo.

Tal limitación, no prevista en el borrador inicial, fue adicionada a la vista de las observaciones realizadas por la DG de Función Pública en su informe de 14 de octubre de 2022 y en los exactos términos propuestos por ésta.

Sin embargo, tras analizar dichas observaciones, consideramos que la redacción alternativa propuesta por la citada DG no concuerda con éstas.

En efecto, si el complemento personal transitorio al que se refiere el Decreto debería reconocerse y abonarse, según propone la citada DG, con la condición de que el empleado afectado se mantenga en el puesto de trabajo al que resulte adscrito en la integración, extinguiéndose en caso de cambio voluntario a otro puesto de trabajo, debería revisarse la redacción, pues la actual contempla, como condición para la percepción del complemento el mantenimiento del *puesto de trabajo* al que fue adscrito en la integración. Es decir, una condición absolutamente ajena a la voluntad del empleado.

**2. Sobre la Disposición Transitoria Única:** La misma viene a admitir el posible acceso directo al régimen estatutario, a través de la participación en procesos selectivos de personal laboral fijo, de aquellos aspirantes que lo superen y así lo interesen.

Pues bien, tal posibilidad no aparece contemplada en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2022, cuyo tenor evidencia con claridad que la integración voluntaria en el régimen estatutario, cuya regulación habrá de realizarse por Decreto, exclusivamente puede ofrecerse al personal laboral fijo que prestaba servicios en la Fundación Hospital Calahorra al tiempo de su transformación, por efecto de la propia Ley 1/2022, en Fundación Pública Sanitaria.

Tampoco se ajusta a las previsiones de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la que, como hemos señalado al analizar la competencia de la CAR, constituye normativa básica dictada por el Estado al amparo de lo previsto en el art. 149.1.18ª CE, y no contempla el posible acceso directo al régimen estatutario que, en principio, permite el Decreto en la Disposición Transitoria Única comentada.

La falta de cobertura legal de tal previsión ya nos obligaría, en si misma, a pronunciarnos en contra de su inclusión en el Decreto.

Pero, en el presente caso, existe una razón adicional por la que hemos de instar a la Consejería actuante a suprimirla, como lo que es tal previsión infringe de forma clara diversos preceptos de la repetida Ley 55/2003, de entre los cuales destacamos los artículos 12, 13, 14 y 15, de su Capítulo III, sobre Planificación y Ordenación del Personal; el artículo 20, dentro del Capítulo IV, sobre Adquisición y Pérdida de la condición de Personal Estatutario Fijo; y los artículos 29,2, 30 y 31, del Capítulo VI, sobre Provisión de Plazas, Selección y Promoción interna.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente, sin perjuicio de resultar imprescindible completar el expediente en el sentido expuesto en el Fundamento Jurídico II, apartado G.

### **Segunda**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, si bien habrá de modificarse la redacción de la Disposición Transitoria Única, en el sentido de suprimir la previsión del posible acceso directo al régimen estatutario, a través de la participación en procesos selectivos de personal laboral fijo, de aquellos aspirantes que lo superen y así lo interesen, que actualmente contempla tal Disposición.

### **Tercera**

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, salvo en lo expuesto al respecto de la Disposición Transitoria Única, que habrá de revisarse en el

sentido indicado y sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

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 DE LA RIOJA