

En Logroño, a 13 de febrero de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Decreto por el que se regula se aprueba el Reglamento sobre estructura y organización de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre la estructura y funcionamiento de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

1. Acuerdo del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, de 15 de diciembre de 2003, por el que se ordena el inicio del expediente (folio 1).
2. Memoria justificativa de la norma proyectada redactada por el Secretario General Técnico, de 15 de diciembre de 2003 (folios 2 a 4).

3. Primer borrador del texto proyectado, con la denominación de “Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud” (folios 5 a 12).
4. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 15 de enero de 2004, con una serie de observaciones generales y particulares al texto propuesto (folios 13 a 17).
5. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 16 de enero de 2004 (folios 18 a 21).
6. Segundo borrador del proyecto de Decreto, en el que se recogen alguna de las observaciones hechas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, texto definitivo de la norma proyectada, que se eleva a conocimiento de este Consejo Consultivo (folios 22 a 30).
7. Memoria de la Secretaria General Técnica, de 6 de febrero de 2004, relativa a la tramitación del expediente (folios 31 a 33).
8. Decreto 27/1988, de 15 de junio, por el que se aprueba el Reglamento provisional de gobierno y gestión de los Hospitales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
9. Decreto 1/2004, de 16 de enero, por el que se aprueba la Integración hospitalaria del Complejo Hospitalario *San Millán-San Pedro* y Hospital de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 6 de febrero de 2004, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Salud de la Comunidad Autónoma 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.

La solicitud del presente Dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Consejo Consultivo, se requirió con el carácter de urgente ante la necesidad de regular a la mayor brevedad posible la organización y funcionamiento de los Hospitales, dada la reciente integración hospitalaria del Complejo Hospitalario *San Millán-San Pedro* y el Hospital de La Rioja, operada por el Decreto 1/2004, de 16 de enero.

Segundo

Mediante escrito de fecha 10 de febrero de 2004, registrado de salida el mismo día, 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 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.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo nuestro dictamen al tratarse de un proyecto que se dicta en desarrollo de una norma autonómica con rango de ley, cual es la 2/2002, de 17 de abril, de Salud, dictada, a su vez, en desarrollo de la normativa básica del Estado.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de

cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.P.A.C).

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que, tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico y, en el que, por ende, se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Estos preceptos, no se han visto afectados por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

A) Iniciación:

El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja (artículo 67.1º Ley 3/1995), y, en concreto dentro de este Departamento, por el Centro Directivo habilitado para acordar el inicio de estos expedientes, cuyo resultado será la producción normativa de una norma reglamentaria, esto es, por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería al abrigo de lo dispuesto en el artículo 1 d) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

B) Memoria justificativa:

El mismo va acompañado de dos memorias:, una de 15 de diciembre de 2003, expresiva de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como de la

justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995), emitida por la Secretaría General Técnica de la antedicha Consejería; y la segunda, la final, de 6 de febrero de 2004, que recoge todas las incidencias del *iter* procedimental y la valoración de las alegaciones.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la *inicial*, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas - tabla de vigencias-; y otra *final*, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia de ambas.

C) Estudio económico:

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesaria una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995), pues el reglamento proyectado sólo tiene como finalidad el establecimiento de las normas básicas y organizativas sin crear estructuras nuevas, ni plantillas ni puestos de trabajo, que impliquen un compromiso de gasto inmediato.

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas:

Viene exigida por el art. 67.3º Ley 3/1995. La primera Memoria de 15 de diciembre de 2003, la que contiene la conveniencia u oportunidad de la norma, especifica el marco normativo en que se inserta, en concreto, en primer término, dentro de la normativa básica del Estado, y así, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Disposición Adicional Sexta) y en segundo término, en la estructuración orgánica del Servicio Riojano de Salud como organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de salud, previsto y regulado en los artículos 72 y siguientes de la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

No obstante, además del marco normativo y la justificación sobre la necesidad y conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada, ésta no contiene específicamente la tabla de vigencias, ni cita las disposiciones que se verán afectadas por la nueva reglamentación de la materia. Del mismo modo, el primer borrador, obrante en el expediente remitido, tampoco refiere una disposición derogatoria expresa.

Todo ello porque la norma autonómica en elaboración, que determinará en el ámbito territorial de nuestra Comunidad el régimen de estructura y organización de los Hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud, lo único que pretende es sustituir una norma estatal, cual es el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de los Hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud. Por esta razón, no es necesaria la tabla de vigencias en el expediente que informamos, pues, con la nueva normativa autonómica, no quedará afectada la norma estatal, sino simplemente desplazada en nuestro ámbito territorial.

En este sentido, este Consejo Consultivo ha reiterado que no se precisa la tabla de vigencias cuando la única incidencia que produce la norma proyectada es el desplazamiento de la normativa estatal aplicable con anterioridad (Dictamen 58/2000, entre otros).

La única norma autonómica preexistente en esta materia es el Decreto 27/1988, de 15 de junio (incorporado innecesariamente en el expediente administrativo elevado a conocimiento del Consejo Consultivo), por el que se aprueba el Reglamento provisional de gobierno y gestión de los Centros Hospitalarios de La Rioja; pero ésta, tal y como se especifica en la Memoria final, no se verá afectada ni derogada por la nueva norma, pues seguirá siendo de aplicación a los Centros Hospitalarios no integrados en el Servicio Riojano de Salud, y en concreto, al Centro Asistencial *Reina Sofía*. En cuanto a los integrados, hemos de entender que opera una modificación del ámbito material de aplicación, y así se infiere del artículo Único, apartado 2, del borrador definitivo, sometido a nuestra consideración.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja:

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica, y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados:

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: “1º. *Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública*”; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: “*Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas*”.

Como, hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial en los núms. 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé, “en su caso” el trámite de *información pública*, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la *audiencia corporativa*, ya

consagrada en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa que:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte en este caso que no ha existido ni el trámite de audiencia corporativa ni el de información pública, por lo que hemos de analizar su trascendencia para la validez de la norma. Ciertamente, en los reglamentos internos o “administrativos”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala 3ª de 19-1-1996, Ar. 434 y de 16-4-1999, Ar. 5023), ha aclarado que no es preceptiva la audiencia ni la información pública. De esta misma forma se ha pronunciado este Consejo Consultivo (Dictamen 56/2001, entre otros), cuando la norma proyectada tiene exclusivamente un carácter organizativo o de orden interno, por aplicación analógica del artículo 24.1, e) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto éste afectado por la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

La naturaleza de la norma proyectada tiene, por un lado, un bloque de preceptos claramente organizativos o internos, como lo son los dedicados a la normación de los órganos de dirección y de asesoramiento de los centros hospitalarios gestionados por el Servicio Riojano de Salud; pero también, en lo que se refiere a su funcionamiento, se presencian normas que se exceden del aspecto meramente organizativo. Nos referimos a los preceptos consagrados a la reglamentación del funcionamiento y organización internos, horarios, guardias y consultas externas, los cuales sí que afectan directamente al interés del colectivo profesional que sirven en los Centros Hospitalarios.

En concreto para estas normas, todas ellas del Capítulo IV, hubiera resultado conveniente dar audiencia a la Junta de Personal Estatutario, o, en su caso, a la Mesa Sectorial de Salud o Comité de Empresa, dentro de su ámbito de negociación respectiva; trámite éste que se puede cumplimentar antes de la aprobación de la norma.

G) Informe del S.O.C.E.:

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del S.O.C.E. sobre *“toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo”*, informe que el referido precepto señala que *“se exigirá”* con carácter previo a la publicación y entrada en vigor, y ello *“al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos”*.

En el procedimiento tramitado figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto que ahora informamos, algunas de cuyas observaciones han sido tenido en cuenta en el Borrador final, elevado al conocimiento de este Consejo Consultivo.

En esencia, y dejando a salvo la matización hecha sobre el trámite de audiencia, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que para la elaboración de reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus artículos 67 y 68.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Amen de entrar en juego la potestad de autoorganización propia de la Administración autonómica, hemos de traer a colación otros títulos competenciales estatutarios, a saber: primero, el referente a la sanidad dentro del marco de la legislación básica reservada al Estado en virtud del título competencial reconocido en el artículo 149.1.16 del Texto Constitucional. Pues bien, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en la redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, atribuye a nuestra Comunidad, dentro del marco de la legislación básica del Estado, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución: *“5. Sanidad e higiene”*. Del mismo modo, de forma más concreta y dentro de las competencias de ejecución de la legislación del Estado, el artículo 11.Uno del Estatuto de Autonomía confiere a nuestra Comunidad la función ejecutiva en *“14. Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto”*.

En definitiva, y dentro de los límites impuestos por el artículo 149.1.16ª y 17ª CE, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta de títulos estatutarios suficientes para reglamentar el régimen de estructura y funcionamiento de los Centros Hospitalarios gestionados por el Servicio Riojano de Salud “ex” artículos 8.Uno.1; 9.5 y 11.Uno.14 del Estatuto de Autonomía.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento

Ante la asunción por la Comunidad Autónoma de La Rioja de las funciones y servicios prestados con anterioridad por el INSALUD, en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre, se muestra como necesario acometer la regulación de la organización y funcionamiento de los Hospitales que ahora pasan a ser gestionados por el Servicio Riojano de Salud, pero su nuevo régimen reglamentario, parcialmente organizativo o interno, tiene la suficiente cobertura legal que, en primer término, hemos de buscarla en el marco de la legislación básica del Estado. La cobertura legal de la norma proyectada se extrae de las siguientes normas con rango de ley:

- La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuya Disposición Adicional Sexta establece literalmente que:

“1. Los centros sanitarios de la Seguridad Social quedarán integrados en el Servicio de Salud sólo en los casos en que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con su Estatuto. En los restantes casos, la red sanitaria de la Seguridad Social se coordinará con el Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma”.

Las potestades reglamentarias para la regulación de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia están expresamente contempladas en los artículos 49 a 52 de la Ley estatal 14/1986.

- La Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, norma autonómica que tiene por objeto la regulación de las actuaciones de los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma tendentes a hacer efectivo el contenido del artículo 43 CE, que reconoce el derecho a la protección de la salud y establece la atribución de competencias a los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios a los ciudadanos. Esta Ley, dictada al amparo del título estatutario para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, también contiene preceptos que amparan la norma proyectada, sobre estructura, organización y funcionamiento de los

hospitales que pasan a ser gestionados, tras la transferencia operada por el Real Decreto 1473/2001, de 27 de diciembre, por el Servicio Riojano de Salud.

Además de crear un organismo autónomo con personalidad jurídica propia adscrito a la Consejería competente en materia de Salud (artículos 72 y siguientes), se faculta al Gobierno, en la Disposición Final Primera de la Ley 2/2002, para dictar las normas necesarias en ejecución de la presente Ley.

El precepto legal de esta norma autonómica en el que presenciamos la remisión reglamentaria para la regulación del régimen interno de funcionamiento, estructura y organización de los Hospitales (amen de las potestades de autoorganización propias de la Administración autonómica), como Centros de Atención Especializada adscritos al organismo autónomo Servicio Riojano de Salud, es el artículo 50 del citado cuerpo legal, referente al régimen de los centros de Atención Especializada, el cuál impone en su párrafo 3º que a cada Área de Salud se le asignará un Centro Hospitalario de referencia. Ésta norma imperativa habrá de ser respetada por el proyecto reglamentario, y así se presencia en el artículo 3 del reglamento elevado a conocimiento de este Consejo Consultivo.

Por todo ello, estimamos que es suficiente la cobertura legal del proyecto reglamentario, pasando a analizar a continuación si invade en las materias por él reguladas los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria, cuales son, el respeto al principio de jerarquía normativa, al de legalidad y a la manifestación de éste, cual es, la reserva de ley.

Quinto

Observaciones concretas al artículo

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo advierte las siguientes matizaciones:

- En cuanto a la **estructura formal** de la norma proyectada, es decir, la aprobación de un Decreto de artículo único por el que se aprueba el Reglamento que figura adjunto y cuyo texto se publica como Anexo al Decreto, no es una figura inhabitual en nuestro ordenamiento jurídico, tanto como manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado como la de las Comunidades Autónomas. En principio, no es sino una traslación mimética de la forma empleada por el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, también de artículo único, por el que se aprueba el Reglamento sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, cuyo texto –también se afirma en este Artículo Único –, se publica como Anexo a este Real Decreto, en desarrollo y ejecución de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Esta forma de reglamentar ya ha sido analizada por este Consejo Consultivo, considerando que puede ser útil para reglamentos de gran técnica y de extenso contenido; elementos éstos, que no concurren en el caso que se

informa, pues se trata de una norma de reducida extensión y de escasa complejidad técnica (Dictamen 25/2001).

Hemos de subrayar, como ya se hizo en el Dictamen citado que esta estructura formal no aporta ninguna ventaja relevante e incluso resta claridad al sistema normativo, sobre todo cuando el Decreto proyectado, además del artículo único, contiene otras disposiciones que podrían incluirse perfectamente en el Reglamento.

Sin más, se trata de una apreciación que no empaña la legalidad y validez de la norma, pues se ha dejado llevar por la misma estructura formal que el Reglamento estatal al que pretende trasladar o desplazar dentro del ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril.

- Por lo que respecta a su **Exposición de Motivos**, se han de introducir en la misma dos breves precisiones: la primera, la relativa al título estatutario en el que se ampara la norma, en especial mediante la cita de los artículos 8.Uno.1; 9.5 y 11.Uno.14 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, pues, como ya ha reiterado este Consejo Consultivo, el Real Decreto de traspaso de las funciones y servicios no es suficiente a efectos de la atribución del título competencial para normar una materia concreta; y segundo, no se menciona la consulta elevada a este Órgano Consultivo, con expresión de las fórmulas “conforme” u “oído” el Consejo Consultivo de La Rioja (artículo 11 del Decreto 8/2002).

- Entrando a analizar el **Anexo** donde se contiene el Reglamento de Estructura y Organización de los Hospitales gestionados por el Servicio Riojano de la Salud, éste reproduce íntegramente la estructura organizativa del Real Decreto 521/1987, distinguiendo entre los *órganos rectores* (Director Gerente, Directores y Subdirectores de Divisiones -la Médica, la de Enfermería y la de Gestión y Servicios Generales- cada una de ellas, divididas en diferentes Áreas de actividad), de los *órganos colegiados* de asesoramiento (el Comité Asesor Técnico-Asistencial y la Comisión de Garantía de la Calidad). Estas normas del Anexo (artículos 1 a 16), por lo que concierne a la estructura organizativa, respetan el único límite legal impuesto por la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, que a cada Área de Salud se le asigne un Centro Hospitalario de atención especializada que oferte los servicios adecuados a las necesidades de población.

Dentro de estos preceptos (artículos 1 a 16), claramente de orden organizativo de las estructuras hospitalarias, hemos de detenernos necesariamente en la reglamentación del nombramiento y cese de los puestos directivos, Director Gerente, Directores y Subdirectores de las diferentes divisiones, nombrados por acuerdo del Gerente del Servicio Riojano de Salud.

Es el **artículo 13** de la norma proyectada el dedicado a esta regulación y, con buen criterio, en este segundo borrador, el carácter de los puestos directivos queda bajo el régimen laboral especial como personal de alta dirección contemplado en el artículo 2.1,a) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, y, con más detalle, en una disposición reglamentaria, el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, sobre el régimen laboral del personal de Alta Dirección.

Por otro lado, hemos de aclarar que el artículo 13 respeta en esta materia la existencia de una reserva de Ley para la regulación de la provisión de puestos de Director Gerente, Directores y Subdirectores de las distintas divisiones dentro de los hospitales gestionados por el Servicio Riojano de Salud. Es claro, que para la provisión de estos puestos directivos, el reglamento proyectado, escrupuloso con el principio de reserva de ley, se remite sin más a lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2002, de Salud. Así y siguiendo la doctrina jurisprudencial trazada por el Tribunal Supremo en la Sentencia de la Sala 3ª de 30 de enero de 1992 (Ar. 728), que anuló varios preceptos del Real Decreto 521/1987 por no respetar el principio de reserva de ley en cuanto a la provisión de los puestos directivos, sin más el artículo 13.2º se remite a la Ley de Salud, a su Disposición Adicional Segunda.

En este sentido, la Sentencia citada del Tribunal Supremo, que anuló los artículos 8, 10, 12 y 14 del Real Decreto 521/1987, expresó:

“Ciertamente la materia de provisión de puestos de trabajo tiene una vertiente que forma parte de la Administración de personal en cuanto gestión técnica de los recursos humanos al servicio de la Administración, pero esta vertiente o matiz no implica que la materia se rija estrictamente por el ordenamiento aplicable al personal. Junto a este aspecto existe otro que supone la necesidad de que los poderes públicos se atengan a unas reglas objetivas en cuanto a cómo debe hacerse la regulación de la provisión de los puestos.

Por ello no es pertinente en realidad la discusión planteada entre las partes sobre la aplicación de determinadas normas funcionariales o estatutarias a ciertos colectivos de personal y concretamente en el caso de autos a los Médicos y los Ayudantes Técnicos Sanitarios.

En el presente proceso la cuestión central consiste en cómo ha de regularse el modo de provisión de los puestos en cuanto norma objetiva de ordenación de la organización administrativa y no en cuanto a que ello constituya título suficiente para otorgar de forma directa un derecho subjetivo a personas que se rigen por normas que constituyen el estatuto común de los funcionarios, o por normas que suponen la existencia de un estatuto especial”.

Y en su Fundamento de Derecho Séptimo continúa expresando que,

*“Centradas así las cosas el litigio debe resolverse teniendo en cuenta la doctrina establecida en la STC 99/1987, de 11 de junio (RTC 1987/99), que se ocupa del tema en los párrafos quinto, sexto y séptimo del apartado b) de su Fundamento Jurídico tercero. A tenor de este pronunciamiento **corresponde sólo a la Ley la regulación del modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas**, pues no otra cosa se desprende de la opción genérica de la Constitución en favor de un régimen estatutario para los servidores públicos”.*

Por último, en cuanto al régimen de funcionamiento interno contemplado en el Capítulo IV del reglamento proyectado, amen de la observación procedimental sobre la conveniencia del trámite de audiencia; sus preceptos (artículos 17 a 22), son reproducción del Real Decreto 521/1987, sin embargo, consideramos que por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3º CE), debería fijarse en el **artículo 22**, la edad reglamentaria para que los facultativos queden exentos del régimen de las guardias. A este respecto se expresaba con mayor claridad el primer borrador obrante en el expediente.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios “ex” artículos 8.1. Uno; 9.5 y 11.Uno.14 del Estatuto de Autonomía.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la suficiente cobertura legal al amparo de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General Básica, en su cualidad de norma básica del Estado y de nuestra Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Tercera

En general, el articulado respeta los principios rectores para el ejercicio de la potestad reglamentaria, con las precisiones advertidas en el cuerpo del presente dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.