

En Logroño, a 29 de junio de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

50/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo Sr. Consejero de Salud, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segundo

Del proyecto de Decreto se dio traslado a diversas instancias administrativas y organizaciones corporativas, para alegaciones, concretamente al Colegio Oficial de Médicos de La Rioja, al de Farmacéuticos, al de Odontólogos, al de Diplomados en Enfermería, a la Federación de Empresarios de La Rioja, a diversas Asociaciones de Consumidores y a los Secretarios Generales Técnicos de varias Consejerías, formulándose por algunas de estas organizaciones corporativas y órganos administrativos diversas observaciones. Además, por acuerdo del Consejo de 1 de diciembre de 2003, se sometió el proyecto de Decreto a información pública.

Todas las alegaciones recibidas fueron valoradas en la redacción del Decreto, incluso pormenorizadamente, dando lugar a un segundo borrador.

El 16 de febrero de 2004 emitió su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.), y el 11 de mayo de 2004 lo hizo la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

A la vista de las observaciones realizadas por esta última, se redacta un último borrador del proyecto de Decreto, que es el remitido para su informe a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 17 de mayo de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 19 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero 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 de fecha 20 de mayo 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 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.

El artículo 11.a) 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 Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dice dictado en ejecución de la Ley estatal 50/1999, sobre Régimen jurídico de la tenencia de animales potencialmente peligrosos, y de la autonómica 5/1995, de Protección de animales, modificada por la Ley 2/2000, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas. El artículo 46.3 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e

incompatibilidades de sus miembros, recuerda oportunamente su vigencia al establecer que ***“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”***, entre la que se encuentra, lógicamente, la legislación dictada sobre esta materia por la propia Comunidad Autónoma de La Rioja.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Memoria.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general ***“irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”***.

En este caso, existe en el expediente una Memoria justificativa, de fecha 28 de noviembre de 2003, que cubre razonable y suficientemente las exigencias legales indicadas.

B) Memoria económica.

No se contiene en el expediente ningún informe ni documento que se ocupe de las implicaciones económico-presupuestarias que supondría la aprobación de la norma proyectada. Es cierto que se trata de regular una actividad que ya se venía ejercitando con anterioridad, por lo que acaso el coste económico de la aprobación de la nueva norma reglamentaria no sea apreciable, pero convendría explicitarlo, si tal fuera el caso, en el expediente.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. En este caso, no se ha incluido como tal una tabla de derogaciones y vigencias en el expediente, si bien de la Memoria justificativa y del propio texto del Decreto proyectado se infiere que la aprobación de éste supondría tan sólo la derogación del Decreto 5/1992, de 6 de febrero, sobre Registro, catalogación e inspección de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y de la Orden de 12 de enero de 1995, por la que se establece el procedimiento administrativo para la solicitud y el otorgamiento de autorización sanitaria para la creación, modificación, ampliación, traslado o cierre de determinados centros, servicios o establecimientos sanitarios y su registro.

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

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

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (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 su publicación y entrada en vigor» y ello **«al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos»**.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente.

F) Valoración global.

Los trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general se han cumplido en este caso, en general, adecuadamente. Únicamente parece necesario incluir una Memoria económica o, en su caso, justificar adecuadamente la no necesidad de la misma, por no suponer su aprobación incremento alguno de gastos.

Además, como acertadamente recuerda el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de acuerdo con la doctrina contenida en nuestro Dictamen 33/02, resultaba preciso complementar la Memoria justificativa inicial con otra, elaborada al final del expediente y antes de remitir el mismo a este Consejo Consultivo (lo cual, en este caso, obviamente, ya no resultará posible), valorando los informes emitidos en el mismo y demás incidencias, de modo que se pongan de manifiesto las modificaciones realizadas en el texto de la norma y la razón de las mismas, la cual ha sido efectivamente redactada con fecha 14 de mayo de 2004, y cierra el expediente.

Por lo demás, este Consejo no puede sino valorar muy positivamente la pormenorizada valoración que se contiene en el expediente de todas y cada una de las alegaciones recibidas durante los trámites de audiencia corporativa y de información pública, lo cual constituye un modelo a seguir en la tramitación de las disposiciones de carácter general, pues de ese modo no

hay duda, no sólo de que se han cumplido formalmente dichos trámites, sino de que la Administración ha actuado de modo acorde con su sentido y finalidad.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene resulta con claridad del art. 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

En concreto, la norma proyectada responde a la necesidad estatutaria y constitucional de adaptar la normativa riojana (constituida, hasta este momento, además de por la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, por el Decreto 5/1992, de 6 de febrero, sobre registro, catalogación e inspección de centros, servicios y establecimientos sanitarios, y la Orden de 12 de enero de 1995, por la que se establece el procedimiento administrativo para la solicitud y el otorgamiento de autorización sanitaria para la creación, modificación, ampliación, traslado o cierre de determinados centros, servicios o establecimientos sanitarios y su registro) a las prescripciones establecidas con el carácter de normativa básica, por la Ley estatal 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, y, más en concreto, del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, el cual desarrolla el art. 27.3 de la citada Ley estatal 16/2003.

El examen del proyecto de Decreto en relación con esta nueva normativa básica pone de manifiesto, a juicio de este Consejo Consultivo, que el mismo se mueve dentro de los márgenes de la competencia autonómica definidos por dichas bases.

Cuarto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada.

Por lo demás, el Decreto proyectado tiene suficiente amparo en la propia legislación riojana, concretamente en el artículo 104 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja, y respeta el principio de jerarquía normativa, en cuanto es conforme a las prescripciones de la misma y al resto del ordenamiento jurídico.

CONCLUSIONES

Única

La norma reglamentaria proyectada respeta la normativa básica estatal, por lo que ha sido dictada en el ámbito de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución que a la Comunidad Autónoma confiere el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, e igualmente respeta el principio de jerarquía normativa, por lo que es conforme con el ordenamiento jurídico.

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