

En Logroño, 31 de marzo de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**13/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan los órganos de participación ciudadana en el Sistema Público de Salud de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación: i) Acuerdo de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 26 de septiembre de 2005, del propio Consejero; ii) Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.; iii) Diversas Alegaciones presentadas como consecuencia del periodo de audiencia corporativa e información pública, lo que origina un segundo borrador; iv) Informes emitidos por el S.O.C.E y el Consejo Riojano de Cooperación Local, que originan un tercer borrador; y v) Informe de los Servicios Jurídicos, que origina un cuarto borrador del texto de la disposición.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 28 de febrero de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 1 de marzo de 2006, 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 2 de marzo de 2006, 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 y su ámbito.**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “*c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes*”.

Como quiera que el proyecto de disposición, se dicta en desarrollo de lo dispuesto en la Ley riojana 2/2002, de 17 de abril, de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, en concreto, de su Título IV que regula los órganos de participación ciudadana, resultan de aplicación al presente caso los anteriores preceptos, de donde se desprende la preceptividad del presente dictamen.

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

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto 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 de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma. Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 26 de septiembre de 2005, por el propio Consejero, de conformidad con lo que respecto de esta competencia, hemos indicado en nuestro Dictamen 12/05. En dicha Resolución, además se designa al Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Secretaría General Técnica, como responsable de la instrucción del procedimiento.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. El citado acuerdo, aunque sucintamente, cumple con los requisitos legalmente establecidos.

### **B) Elaboración del borrador inicial.**

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

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

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

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

En el expediente consta una memoria de fecha 30 de septiembre de 2005, junto con un primer borrador del texto de la Disposición, que consta de preámbulo y el Texto articulado. Tanto el borrador de la Disposición como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

### **C) Anteproyecto de reglamento.**

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

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En el expediente, no consta el acuerdo de formación de expediente del Anteproyecto. Sin embargo dicha ausencia no constituye, a nuestro juicio, vicio invalidante, por cuanto del conjunto del expediente se desprende que, la Secretaría General Técnica ha ido determinando en cada momento los trámites e informes que han sido necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

#### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:*

*a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público..*

*4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, se ha dado perfecto cumplimiento al citado trámite y así, además de haber sido sometido a información pública mediante publicación en el Boletín

Oficial de La Rioja en fecha 27 de octubre de 2005, se ha dado traslado del texto de la disposición a diversas organizaciones, muchas de las cuales han formulado alegaciones que han contribuido a la mejora del contenido de la disposición. Así se han remitido a los siguientes:

*Ayuntamiento de Logroño, Federación Riojana de Municipios; Federación de E. de La Rioja; CC.OO.; U.G.T.; CSI-CSIF; USO; STAR; Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería; Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social; Colegio Oficial de Farmacéutico; Colegio Oficial de Médicos; Colegio Oficial de Veterinarios; Colegio Oficial de Odontólogos; SATSE; SAE; CEMSATSE; SML; Asociación Independiente de Consumidores y Usuarios; Unión de Consumidores de La Rioja; Asociación de Consumidores "Informacu" La Rioja; Asociación Riojana para la Defensa de Consumidores y Contribuyentes; Unión de Consumidores Europeos de La Rioja; Asociación de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios "Nuestra Señora de Valvanera"; Asociación Riojana para la defensa de Consumidores y Contribuyentes y Universidad de La Rioja.*

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

*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 presente expediente, consta el informe del SOCE, de fecha 9 de enero de 2006, así como certificación del informe favorable adoptado por el Consejo Riojano de Cooperación Local. Por último, consta en el expediente el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 22 de febrero de 2006.

### **F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

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

*2. El expediente de elaboración del reglamento 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.*

*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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 27 de febrero de 2006, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha memoria el borrador definitivo de la disposición.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con absoluta corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

El Estatuto de Autonomía de la Rioja, desde su redacción originaria, atribuye, ahora en su art. 9.1.5, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Sanidad e Higiene. Fruto de dicha previsión estatutaria, se dictó la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, cuyo Título IV viene a desarrollar el presente Reglamento.

Incluso podría aludirse, para justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición proyectada, el contenido del artículo 26.1 EAR '99, que atribuye a la Comunidad Autónoma, *la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.*

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición que nos ocupa, así como su necesaria cobertura legal.

## Cuarto

### Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El proyecto de disposición consta de un Preámbulo y un texto articulado con 28 artículos agrupados en cuatro capítulos. El reglamento tiene, además, cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Como ya hemos indicado, el Proyecto de disposición viene a desarrollar el contenido del Título IV de la Ley 2/2002, de 17 de abril, regulando los órganos de participación ciudadana en el sistema público de salud de La Rioja, derecho éste garantizado en los artículos 9.2 y 129.1, de la Constitución, y 5 y 53, de la Ley General de Sanidad.

El Capítulo II se refiere al Consejo Riojano de Salud, y su regulación respeta lo establecido en los artículos 57 a 59 de la Ley 2/2002. Sin embargo, la definición contenida en el **artículo 4** es más concisa que la que contiene el artículo 57 de la Ley, por lo que sería conveniente hacer coincidir ambas definiciones.

Por su parte en el **artículo 6 letra e)** existe un error mecanográfico en el artículo que precede a “Colegios Profesionales”.

El Capítulo III, regula los Consejos de Salud de Área, manteniéndose dentro de los límites establecidos en los artículos 60 a 62 de la Ley 2/2002. Resultaría deseable que la definición de los citados Consejo contenida en el **artículo 19**, coincidiese con la contenida en el artículo 60 de la citada Ley.

Por último el Capítulo IV, se refiere a los Consejos de Salud de Zona.

En el **artículo 24.2** se indica que se adscriben al Consejo Riojano de Salud a través de los Consejos de Salud de Area. Lo anterior no concuerda con lo establecido en el artículo 64 de la Ley, que determina la adscripción de los Consejos de Salud de Zona al Consejo de Salud de Área que le corresponda.

El Proyecto de disposición, a la hora de regular la composición de los diversos Consejos, respeta con escurpolisidad el contenido de la Ley acerca de dar participación en los mismos, en todo caso, a las Administraciones Locales, Organizaciones sindicales y empresariales, Profesionales de salud de la zona, etc.

No existe limitación alguna en cuanto al número de integrantes de cada uno de los Consejos, por lo que en esta materia la Consejería tenía total libertad para determinar el número de miembros de los mismos.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, debiéndose tener en cuenta las observaciones formuladas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este Dictamen.

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