

En Logroño, a 5 de septiembre de 2007, 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. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**100/07**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Salud, sobre proyecto de Decreto por el que se constituye el Área de Salud Única 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 constituye el Área de Salud Única de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería, de fecha 3 de julio de 2007. Con la misma fecha, el Consejero de Salud resuelve establecer en siete días el plazo que habrá darse a los interesados para formular alegaciones en el trámite de audiencia corporativa. Con fecha 4 de julio de 2007, se elabora una Memoria inicial y primer borrador del texto del Proyecto de Decreto y, por el Secretario General Técnico de la Consejería, se declara formado el expediente.

El mismo día 4 de julio de 2007, se somete el expediente a trámite de audiencia, dándose traslado del borrador de la norma proyectada a diversos organismos y asociaciones.

##### **Segundo**

Como consecuencia del trámite de audiencia corporativa, se recibieron diversas alegaciones a la norma proyectada, todas las cuales son valoradas en el informe de 19 de julio de 2007, del Secretario General Técnico, dando lugar a un segundo borrador del Proyecto de Decreto.

Este segundo borrador es el que, con fecha 31 de julio de 2007, es informado por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (S.O.C.E.) y, con fecha 14 de septiembre de 2007, por la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Igualmente se remitió al Consejo Riojano de Cooperación Local, que lo informó favorablemente en sesión celebrada el 7 de septiembre del mismo año.

A la vista de las observaciones realizadas, se redacta un último borrador del Proyecto de Decreto, que es el remitido para su informe a este Consejo Consultivo, el cual va acompañado de una Memoria final, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud con fecha 24 de septiembre de 2007.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 24 de septiembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de septiembre de 2007, 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 27 de septiembre de 2007, 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 dicta en desarrollo de la Ley estatal 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y de la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud, 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 la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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, que son los siguientes:

#### **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, con fecha 3 de julio de 2007, por el Secretario General Técnico de la Consejería.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos insiste en su informe en el criterio, expresado por la misma en otros anteriores, de considerar competente al Director General a que se refiera la materia e, incluso, al Secretario General Técnico de la Consejería de que se trate, solución que reconoce discrepante con la doctrina en ese punto de este Consejo

Consultivo y que avalaría la adecuación a Derecho de la indicada resolución de inicio.

Por nuestra parte sólo nos queda insistir en que, a nuestro juicio, en el momento en que se inició el presente expediente, debía considerarse como órgano competente para iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general al Consejero competente por razón de la materia, todo ello por las razones que hemos explicitado, entre otros, en el Dictamen 40/2006, a cuya doctrina nos remitimos para evitar reiteraciones.

No obstante, desde la aprobación en este caso del Decreto 84/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el órgano competente para dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general es el Director General que en cada caso corresponda por razón de la materia a regular, por establecerlo así expresamente el artículo 6.1.4.i) de dicho Decreto; mientras que es función del Secretario General Técnico la de, a continuación, *"tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería"* [art. 6.1.2.1.g) del citado Decreto].

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *"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"*. Todos estos aspectos se enuncian en la Resolución, si bien hemos de señalar que *"el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida"* debe referirse tanto a la del órgano administrativo que inicia el expediente, cuanto también —y primariamente— a la competencia material que derive del Estatuto de Autonomía y, en general, del bloque de la constitucionalidad, ocupándose la Resolución tan solo de este último.

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

A tenor del 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 este caso se redactó, en efecto, un primer borrador y, asimismo, una Memoria (de fecha 4 de julio de 2007 y suscrita por el mismo Secretario General Técnico) que cumplen en lo sustancial con los requerimientos de este precepto. En particular es de destacar que, aunque no se incluye en la misma un estudio de coste económico y financiación, se justifica adecuadamente que su aprobación no supone coste alguno para la Administración de la Comunidad Autónoma.

### **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".*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 4 de julio de 2007, a la vista de la cual lo dispuesto en el citado precepto debe entenderse correctamente cumplido.

### **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 aquélla 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, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente.

#### **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 determinen 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".*

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 (SOCE) 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 y en los plazos previstos.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

#### **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. La 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 precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento".*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería con fecha 24 de septiembre de 2007, cuyo contenido responde a las exigencias impuestas por dicho precepto.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.**

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, 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.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —la constitución del Área de Salud Única de la Comunidad Autónoma de La Rioja con derogación del Decreto 29/2005, de 22 de abril, que estableció tres Áreas de Salud— es la de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de "*sanidad e higiene*" (artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero).

Este título estatutario habilitó al Poder Legislativo autonómico para dictar, dentro del marco de la legislación básica del Estado, constituido en esencia por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud. Esta nueva Ley autonómica, reguladora del sistema público sanitario gestionado por la Administración riojana, obliga a formalizar la estructura básica de los servicios sanitarios integrados en el Sistema Público de Salud de La Rioja, y que queda definido en el Capítulo III del Título III de la referida Ley regional, bajo la rúbrica de " Ordenación Territorial del Sistema Público de Salud de La Rioja" (artículos 40 y 41 Ley 2/2002).

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencial suficiente para la regulación de esta materia, *ex* artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía, pasando ahora a analizar, su cobertura legal y el rango jurídico de la norma proyectada, un Decreto adoptado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

#### **Cuarto**

#### **Cobertura legal del proyecto de Reglamento**

El Proyecto de disposición normativa elevada a la consulta preceptiva de este Consejo Consultivo goza de la suficiente cobertura legal amparada en normas con rango de ley, que, en efecto, bajo la técnica de la remisión normativa, dan entrada al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo.

En concreto, el Proyecto trae causa de lo dispuesto en los arts. 40 y 69 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, de nuestra Comunidad Autónoma, que atribuyen al Gobierno de La Rioja, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas, entre otras, la competencia para "*aprobar el Mapa Sanitario de La Rioja, así como la creación de sus Áreas de Salud y sus límites territoriales*" [art. 69 d)].

Además de la mención de esta competencia específica del Ejecutivo regional, la Disposición Final Primera de la Ley 2/2002 cierra el marco normativo, invocando la potestad reglamentaria del Gobierno para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley de Salud.

Por otro lado, los artículos 49 a 55 de la Ley estatal 14/1986 confieren a las

Comunidades Autónomas la potestad de autoorganización de sus Servicios de Salud, respetando los principios básicos de la referida Ley General de Sanidad.

Por consiguiente, hemos de afirmar la existencia de la suficiente cobertura legal del proyecto reglamentario que dictaminamos, como ya afirmamos en Dictamen 33/05 la del Proyecto que dio lugar al Decreto 29/2005, de 22 de abril, que estableció tres Áreas de Salud.

### **Quinto**

#### **Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.**

La delimitación territorial de los servicios afectos al Sistema sanitario público autonómico, que se concreta en la definición de las Áreas de Salud, ha de responder y respetar los principios legales que, tanto el legislador estatal como el autonómico, han trazado para la buena prestación de un servicio público esencial, que se garantiza desde la Constitución, dentro de los "*Principios rectores de la política social y económica*" en el Capítulo II de su Título I, y en especial, el derecho a la protección de la salud (artículo 43).

La Ley estatal 14/1986, que se dictó al amparo del artículo 149.1.16.<sup>a</sup> CE (bases y coordinación general de la sanidad), ya estableció que las Áreas de Salud son las piezas básicas de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas; Áreas organizadas conforme a una concepción integral de la Sanidad, de manera que sea posible ofrecer desde ellas todas las prestaciones propias del sistema sanitario. Las Áreas se distribuyen, de forma desconcentrada, en demarcaciones territoriales delimitadas, teniendo en cuenta factores de diversa índole, pero, sobre todo, respondiendo a la idea de proximidad de los servicios a los usuarios y de gestión descentralizada y participativa.

Como dijimos en nuestro Dictamen 33/2005, de 21 de abril, relativo al que luego fue el Decreto 29/2005, de 22 de abril, que estableció tres Áreas de Salud, a esta concepción ha de dar respuesta la nueva delimitación territorial sanitaria que se pretende en el reglamento proyectado, que ha querido pasar de tres a una única Área de Salud, desandando el camino que recorrió en su día el citado Decreto de 2005. Ahora, como entonces, el articulado del Proyecto reglamentario que se somete a nuestra consideración ha de respetar, en primer lugar, las bases y principios estatales que para las Áreas de Salud están fijados en el artículo 56 de la Ley estatal 14/1986, en cuanto la observancia de los criterios que este establece es obligatoria para las Comunidades Autónomas por constituir legislación básica del Estado en la materia.

Pues bien, si en nuestro Dictamen 33/2005 llamábamos la atención sobre la necesidad de justificar el cumplimiento de los criterios generales establecidos en dicho precepto básico o, tal como en él se prevé, las razones excepcionales por las que era

procedente apartarse de ellos, ahora, en la medida en que la atención especializada está asegurada a nivel regional con la nueva instalación hospitalaria a que hace referencia la norma proyectada (razón que nos parece suficiente para excepcionar ligeramente al alza lo preceptuado en la Ley estatal en cuanto al módulo de población), no podemos por menos que manifestar, desde este punto de vista, nuestra conformidad con el Proyecto de Decreto.

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas del atinado informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

Únicamente, se sugiere redactar nuevamente la Disposición Derogatoria con objeto de que exprese que se deroga el Decreto anterior al que la misma se refiere, así como cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el presente.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero  
Presidente

Antonio Fanlo Loras  
Consejero

Pedro de Pablo Contreras  
Consejero

José M<sup>a</sup> Cid Monreal  
Lallana  
Consejero

M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz  
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo  
Letrado-Secretario General