

En Logroño, a 21 de noviembre de 2014, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

54/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueban las normas para la elaboración y evaluación del III Plan de Salud de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución del Director General de Salud Pública y Consumo, de la Consejería consultante, por la que se acuerda iniciar la tramitación de una disposición de carácter general, de fecha 14 de agosto de 2014, que va acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica y un primer borrador de la disposición proyectada.
- Resolución de formación de expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de la misma fecha.
- Informe del SOCE, de fecha 22 de agosto. Dicho informe es objeto de contestación por la Secretaría General Técnica en fecha 18 de septiembre; y, a continuación, consta un segundo borrador del texto de la disposición.
- Informe de la Oficina de Control Presupuestario, de fecha 15 de octubre, tras el cual consta un nuevo informe de la Secretaría General Técnica, dando respuesta a su contenido.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 21 de octubre de 2014.
- Nuevo borrador de la disposición proyectada.

- Informe complementario de la Oficina de Control Presupuestario y nueva contestación de la Secretaría General Técnica, de fecha 27 de octubre.
- Informe de evaluación del II Plan de Salud de La Rioja.
- Segundo informe complementario de la Oficina de Control Presupuestario.
- Informe de la Secretaría General Técnica de Servicios Sociales, de fecha 31 de octubre de 2014.
- Memoria, de la Secretaría General Técnica, de fecha 31 de octubre de 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 31 de octubre de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el 3 de noviembre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales 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 2014, 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 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, de 24 de enero.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de los artículos 38 y 39 de la Ley 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, el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, 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*, 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.

1. 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 por el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería, de conformidad con lo establecido en los artículos 8.1.4.i y 8.2.3.d del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de 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”*. La citada Resolución cumple de manera adecuada con el requisito legal.

2. 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, además del primer borrador de la disposición proyectada una minuciosa Memoria justificativa, así como otra, no menos minuciosa, Memoria económica sobre el impacto económico de la elaboración, implementación, evaluación y difusión del III Plan de Salud de La Rioja, por lo que el presente requisito está cumplido de manera adecuada.

3. 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, consta la diligencia de formación de expediente, de fecha 14 de agosto de 2014, que cumple adecuadamente con los requisitos anteriormente transcritos.

4. 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 expediente, consta haber sido cumplido el trámite de audiencia, habiéndose dado traslado del texto de la disposición al Servicio Riojano de Salud, a la Fundación Rioja Salud y Fundación Hospital de Calahorra, sin que conste en el expediente la formulación de alegación de ningún tipo.

Sin embargo, no se ha dado traslado al Consejo Riojano de Salud, cuya finalidad es la promoción de la participación ciudadana en el sistema público de salud, y al que el artículo 57 de la Ley 2/2002, de Salud de La Rioja, define como órgano colegiado superior de carácter consultivo, de asesoramiento, formulación y control de la política sanitaria, así como de seguimiento de la ejecución de las directrices de la misma en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y al que, específicamente, el artículo 9.2 del Decreto 29/2006 de 5 de Mayo, que regula los órganos de participación ciudadana en el Sistema Público de Salud de La Rioja, atribuye la competencia de informar el Plan de Salud de La Rioja, y, una vez aprobado el mismo, llevar a cabo el seguimiento de su ejecución. Dicha falta de traslado se justifica por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante al considerar que el Consejo Riojano de Salud *“participa en la elaboración en el sentido amplio del término: su participación consiste en informar el Plan que ha de ser aprobado por el Gobierno. Por eso, se sostiene que participa en la elaboración en sentido amplio, toda vez que su participación lo es con carácter previo a su aprobación”*.

Con independencia de las anteriores manifestaciones, a juicio de este Consejo Consultivo, si se ha sometido la disposición al trámite de audiencia, parece lógico considerar que, para entender cumplido el trámite de manera adecuada, deba darse traslado al Consejo Riojano de Salud, como, de hecho, se hizo con el Decreto 18/2008, de 15 de enero, por el que se aprobaban las normas para la elaboración y evaluación del II Plan de Salud de La Rioja.

5. 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”.

En el presente expediente, consta los siguientes informes que hacen que el trámite esté cumplido adecuadamente: SOCE, Oficina de Control Presupuestario, que emite un informe inicial y dos complementarios.

Respecto al Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, debemos reiterar que éste debe ser el último pues, como hemos señalado en diversos dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11 y D.63/13, entre otros), sólo así se garantiza que el Servicio Jurídico se pronuncie sobre todos los trámites; razón por la cual, en este caso, dicho informe jurídico debe ser nuevamente requerido, para que contemple también el resultado del trámite de audiencia en los términos que antes hemos señalado.

6. 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, este último trámite se encuentra cumplido de manera adecuada.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada, elaboración del III Plan de Salud de La Rioja, no plantea duda alguna, al constituir desarrollo de lo establecido en el artículo 39.3 de la Ley 2/2002, de 1 de junio, de Salud de La Rioja, según el cual *“reglamentariamente se establecerá el contenido, el procedimiento de elaboración, los efectos de su aprobación y la evaluación y vigencia del Plan de Salud”*, previsto en el artículo 38, en cuanto a su naturaleza y características, como aquel que establece las líneas directrices de la política sanitaria siendo el instrumento estratégico que posibilita la articulación funcional de la planificación y coordinación de las actividades de promoción y protección de la salud, prevención de la enfermedad, atención sanitaria y sociosanitaria y rehabilitación de todos los sujetos integrados en el Sistema Público de Salud de La Rioja; y, siendo, además, el marco de referencia para todas las actuaciones públicas en materia de salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR´99), en su artículo 9.5 atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene.

Por lo tanto, existe competencia para regular la materia y se cuenta con la necesaria cobertura legal para ello.

Cuarto

Contenido del Anteproyecto

La disposición proyectada tiene por objeto determinar el contenido del III Plan de Salud de La Rioja, estableciendo las normas para su elaboración y evaluación, fijando los efectos de su aprobación y la vigencia del mismo, cuestiones estas en las que existe un amplio margen de discrecionalidad. Está dividido en 12 artículos, una Disposición Adicional Única, y dos Disposiciones Finales.

En cuanto a la regulación, lo cierto es que muchos artículos son repetición de los contenidos en el Decreto 18/2008, de 15 de febrero, por el que se aprobaron las normas para la elaboración y evaluación del II Plan de Salud de La Rioja. Como quiera que no opusimos objeciones al contenido del mismo en nuestro dictamen D.8/08 citar, lo mismo ocurre con la norma sometida a nuestra consideración.

Como principales novedades, es señalar que, por una parte, se crea, en el artículo 5.d, el Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación, regulado posteriormente en el artículo 9), como responsable de diseñar y aprobar el Plan Anual de Seguimiento y Evaluación; supervisar los informes anuales de valoración y proponer su remisión al Consejo de Dirección; así como proponer la realización de trabajos específicos de evaluación y cuanto sea adecuado al correcto desarrollo de su cometido en el marco del III Plan de Salud de La Rioja.

Por otra parte, se da entrada, dentro del Consejo de Dirección, al Director General de la Oficina de Control Presupuestario de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

En el artículo 4.4, se establece que el periodo de vigencia del III Plan de Salud no será superior a cinco años, lo que podría dificultar una posible prórroga del mismo, como de hecho ocurrió con el II Plan, que se prorrogó un año, por lo que podría resultar conveniente introducir la posibilidad de prórroga de su vigencia, por las razones que se estime oportuno; o bien flexibilizar la redacción para no prohibir dicha posibilidad.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Procedimiento administrativo especial por la elaboración de disposiciones generales ha sido observado correctamente, sin perjuicio de lo señalado a propósito del trámite de audiencia y de los informes preceptivos en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen.

Tercera

El Anteproyecto sometido a nuestra consideración es conforme al ordenamiento jurídico.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero