

En Logroño, a 22 de diciembre de 2017, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**80/17**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se crean las Categorías estatutarias de Dietista-Nutricionista, de Técnico/a Especialista en Documentación Sanitaria, y se integra la Categoría de Psicólogo Clínico en la de Facultativo Especialista de Área, en el ámbito del Servicio Riojano de Salud (SERIS)*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja ha tramitado el expediente para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, de la Gerente del SERIS (en adelante, SERIS), de 18 de septiembre de 2017.
- Primer borrador del Anteproyecto.
- Memoria justificativa de la disposición proyectada, de 27 de septiembre de 2017.
- Certificado, de 27 de septiembre de 2017, sobre el resultado de la reunión de la Mesa Sectorial del SERIS celebrada el 11 de julio de 2017.
- Resolución de formación del expediente, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de 29 de septiembre de 2017.
- Oficios, del mismo órgano y día, mediante los que se solicitan informes de la Dirección General de la Función Pública y de la Oficina de Control Presupuestario (OCP).

-Informe de la OCP, de 6 de octubre de 2017, y contestación al mismo por parte de la Directora de Recursos Humanos del SERIS, de 10 de octubre de 2017.

-Informe complementario de la OCP, de 16 de octubre de 2017.

-Informe de la Dirección General de la Función Pública, de 23 de octubre de 2017.

-El 24 de octubre de 2017 el expediente se remite a los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que emiten informe el 8 de noviembre de 2017. El informe realiza unas “Consideraciones generales sobre el Anteproyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma; cobertura legal y rango de la norma proyectada; contenido y cumplimiento de trámites) y unas conclusiones que, en lo sustancial, son favorables al Anteproyecto. El informe aconseja la mención, en la parte expositiva del Anteproyecto, de los preceptos estatutarios que recogen los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada; así como la inclusión de una disposición derogatoria.

-Informe de la Directora de Recursos Humanos del SERIS, de 16 de noviembre de 2017, que razona las modificaciones introducidas en el texto a la vista del informe de los Servicios Jurídicos, que dan lugar a un segundo borrador, que también consta en el expediente.

-Memoria, de 17 de noviembre de 2017, de la Secretaria General Técnica de la Consejería. La Memoria analiza el procedimiento seguido para la elaboración de la disposición general y se pronuncia sobre los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 20 de noviembre de 2017, registrado de entrada en este Consejo el 27 de noviembre de 2017, la Excm. Sra. Consejera 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 firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27 de noviembre de 2017, 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**

El artículo 11.c) 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 del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Y ese es el caso de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de la Ley estatal 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto Marco del Personal estatutario de los Servicios de Salud; y en desarrollo de la Ley autonómica 2/2002, de 17 abril, de Salud de La Rioja.

La Ley 55/2003 (modificada por el RD-Ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones) establece *las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los Servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud* mediante la aprobación del Estatuto Marco de dicho personal (art. 1). La aprobación de ese Estatuto Marco básico ya había sido contemplada por el art. 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Conforme al art. 15 de la Ley 55/2003, *en el ámbito de cada Servicio de salud se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del Capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta Ley*, correspondiendo al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad *la aprobación de un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de salud*.

Por su parte, el art. 75 de la Ley 2/2002, de Salud de La Rioja, establece que el personal del SERIS está compuesto, entre otros empleados públicos, por el personal estatutario. El art. 76.2 de la Ley 2/02 establece el régimen jurídico del personal estatutario que preste sus servicios el SERIS, con respeto a las disposiciones que le sean aplicables (art. 76.1) y singularmente al Estatuto Marco básico, al que la legislación autonómica debe adaptarse (art. 76.4 de la Ley 2/2002).

Pues bien, la norma proyectada se dicta en ejecución de la Ley 55/2003, en cuanto tiene por objeto -como prevé el art. 15.1 de dicha Ley- la creación de las Categorías estatutarias de *Dietista-Nutricionista*, de *Técnico/a Especialista en Documentación*

*Sanitaria* y la integración de la Categoría de *Psicólogo Clínico* en la de *Facultativo Especialista de Área*, en el ámbito del SERIS. Al tiempo, también supone el desarrollo de la Ley 2/2002, pues contribuye a configurar -siquiera sea muy limitadamente- el régimen jurídico del personal estatutario, al crear e integrar Categorías.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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 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 relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, 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 (cfr, p.e, entre otras, la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

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**

Según el art. 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 procedimiento fue dictada, en fecha 18 de septiembre de 2017, por la Gerente del SERIS.

El SERIS tiene naturaleza de Organismo autónomo, y queda adscrito a la Consejería competente en materia de Salud, conforme al art. 73 de la Ley 2/2002. En definitiva, ostenta la condición de organismo público de acuerdo con el art. 21.1.a) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR).

Según dispone el art. 24.2 g) de la Ley 3/2003, las Leyes de creación de los Organismos públicos han de determinar las *funciones y competencias del organismo con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar*.

Sobre el Gerente del SERIS, el art. 91 de la Ley 2/2002 dispone que *asume las funciones de gestión del SERIS de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y con lo que se establezca reglamentariamente*. En punto a sus funciones, el art. 92.1 k) le confiere, entre otras, *aquellas que pudieran legal o reglamentariamente atribuírsele*.

Descendiendo al desarrollo reglamentario de estos preceptos, en primer lugar, el artículo 1.3 del Decreto 24/2015, de 21 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 CAR, establece que el Gerente del SERIS tendrá la consideración de órgano directivo de la Consejería y añade que sus funciones *las asumirá el titular de la Secretaría General Técnica* de la Consejería de Salud.

De otra parte, el Decreto 85/2015, de 11 de septiembre, establece la estructura orgánica y funciones de la Gerencia del SERIS. Su art. 1.2 desarrolla el ya citado art. 92.1 K) de la Ley 2/2002 e incluye, entre las funciones del Gerente, *la planificación normativa y las propuestas de proyectos de Decreto o Anteproyectos de Ley que se refieran al personal estatutario del SERIS* (art. 1.2 e). Conforme al art. 3.4, la Gerencia del SERIS *asumirá las competencias que correspondan a las Secretarías Generales Técnicas respecto del personal integrado en la Dirección de Recursos humanos*.

Entre las funciones del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, se encuentra la de la dictar la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Secretaría General Técnica (arts. 7.1.3 y 7.1.4 j) del Decreto 24/2015.

Conforme a lo expuesto, la Resolución de inicio del expediente ha sido dictada por el órgano administrativo competente, pues el Secretario General Técnico de la Consejería - que asume las funciones de Gerente del SERIS- puede dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición general, y es el que debe hacerlo por razón de la materia, dado que la norma proyectada se refiere al personal estatutario del SERIS.

Desde el punto de vista del contenido de la Resolución de inicio, el art. 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que la misma “*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 Resolución de 18 de septiembre de 2017 cumple las exigencias legales reseñadas, si bien, este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención, no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, sino también a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 y D.63/13), cuestión que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso. Esta omisión, con serlo, carece naturalmente de relevancia invalidante del procedimiento en cuanto que la CAR es, efectivamente, competente para dictar la norma proyectada, como luego expondremos.

## **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, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria justificativa, de 27 de septiembre de 2017. Aunque, en lo demás, ajusta a las previsiones del precepto transcrito, no contiene una tabla de vigencias ni una relación de disposiciones afectadas por la futura aprobación del Decreto.

En el apartado relativo a la *valoración económica del impacto* de la entrada en vigor del Decreto, la Memoria se limita a consignar que *la creación de las Categorías es una declaración jurídica que, en principio y en cuanto tal, no conlleva coste económico, así como que habrá que dar cuenta del coste en los expedientes de plantilla -para la creación de las plazas correspondientes- y en el de reforma de la actual Relación de puestos de*

*trabajo de los Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios del SERIS. Esta valoración resulta posteriormente, en el trámite de informes preceptivos, corregida (en los términos que más adelante se expondrán) por la Oficina de Control Presupuestario (OCP).*

Junto a la Resolución de inicio y la primera Memoria justificativa, obra un primer borrador del texto de la disposición.

### **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 Secretaria 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 ese órgano de 29 de septiembre de 2017.

### **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 caso que nos atañe, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia corporativa, dado que, por razón de su contenido, se trata de una norma de contenido organizativo (art. 36.3 Ley 4/2005), y ello, en la medida en que se limita a regular algunas de las Categorías en las que se estructura el personal estatutario del SERIS.

Ello no obstante, la norma proyectada ha sido sometida a la preceptiva negociación colectiva, por cuanto ha sido objeto de negociación y debate en el seno de la Mesa Sectorial del SERIS, en la reunión celebrada el 11 de julio de 2017, sin que existiera oposición por parte de las organizaciones sindicales, extremo que viene ratificado por el Jefe de Servicio de Recursos Humanos del SERIS, en el certificado de 27 de septiembre de 2017, unido al expediente. Al respecto, ha de señalarse que los arts. 13.2, 15.1 y 79.2 del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de salud, aprobado por la Ley 55/2003, prevén un específico mecanismo negociador de los planes de ordenación de los recursos humanos de esos Servicios, que afecta a las medidas que entrañen el establecimiento, modificación o supresión de Categorías de personal estatutario.

El art. 79.2 establece que, *en el ámbito de cada Servicio de salud, se constituirá una Mesa sectorial de negociación, en la que estarán presentes los representantes de la correspondiente Administración pública o Servicio de salud y las organizaciones sindicales más representativas en el nivel estatal y de la Comunidad Autónoma, así como las que hayan obtenido el 10 por ciento o más de los representantes en la elecciones para delegados y juntas de personal en el Servicio de salud.* Y el art. 80.2 establece, como materias que han de ser objeto de negociación, *los planes de ordenación de recursos humanos (art. 80.2 g) y, en general, cuantas materias afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones del personal estatutario y sus organizaciones sindicales con la Administración pública o el Servicio de salud (art. 80.2 k).*

El art. 76.3 de la Ley autonómica 2/2002 dispone que *el personal del SERIS tendrá los órganos de representación y negociación que la legislación específica determina,* mención que, naturalmente, incluye a la Mesa sectorial prevista por el art. 79.2 Ley 55/2003; y, así, la DA 1ª del Decreto 2/2011, de 14 de enero, de Selección de personal

estatutario y provisión de plazas y puestos de trabajo del SERIS, señala que, *en el ámbito del SERIS, la creación o la agrupación de Categorías de personal estatutario o Grupos profesionales se realizará mediante Decreto previa negociación en la Mesa Sectorial correspondiente.*

## **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 caso, obran en el expediente los informes de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 6 y 16 de octubre de 2017 (el segundo de ellos, complementario del anterior); de la Dirección General de la Función Pública (DGFP), de 23 de octubre de 2017; y de los Servicios Jurídicos, de 8 de noviembre de 2017. Al respecto, ha de señalarse lo siguiente:

**1º.** Los informes de la OCP y la DGFP se consideran preceptivos al amparo del art. 50 de la Ley 2/2017, de 31 de marzo, de Presupuestos Generales de la CAR para el año 2017, a cuyo tenor:

*“Todos los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos singulares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, adoptados en el ámbito del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja requerirán para su plena efectividad, antes de su adopción, el informe previo y favorable de la Oficina de Control Presupuestario y de la Dirección General de la Función Pública, sin que de los mismos pueda en ningún caso derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto público en materia de costes de personal y/o retribuciones”.*

Ciertamente, los dos informes analizan en qué medida el texto proyectado podría suponer un incremento del gasto público en materia de retribuciones y recuerdan la necesidad de evitar ese incremento.

2°. En su primer informe (de 6 de octubre de 2017), la OCP considera que, advertido que, *en la Memoria económica, el Centro gestor hace referencia a que “la creación de las Categorías es una declaración jurídica que en cuanto a tal no conlleva coste”, y que “habrá de dar cuenta del coste en los expedientes de plantilla y de la reforma de la actual relación de puestos de trabajo”, ... con el fin de contar con la información necesaria para emitir el informe a efectos del Decreto 23/2015, se solicita al Centro gestor que remita una previsión de la estimación de ese “futuro” coste. Asimismo, se solicita aclaración sobre si la integración de la Categoría de Psicólogo Clínico en la general de Facultativo de Área supondrá también algún coste, para acabar concluyendo que, con el fin de contar con la información imprescindible para emitir informe a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones, se devuelve el expediente al Centro gestor con el fin de que incluya una estimación del impacto económico de la creación de las plazas y puestos que se prevé crear a partir de la aprobación de este Decreto.*

Ante tal determinación, la Dirección de Recursos Humanos del SERIS emitió un informe, de 10 de octubre de 2017, en el que reitera que: *“la norma de creación de las Categorías es una declaración jurídica que no conlleva coste económico, pues su aprobación sólo abre la posibilidad de que, en un futuro y de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, se creen las plazas -en el instrumento jurídico que apruebe la plantilla- y los puestos de trabajo correspondiente -en el Decreto de relación de puestos de trabajo-. Ello no obstante, señala -además- que, en la actualidad, el SERIS cuenta con una trabajadora eventual, nombrada en la Categoría de “Gestión de la Función Administrativa”, que realiza funciones de “Dietista-Nutricionista”; y con cinco trabajadores eventuales, nombrados en la Categoría de “Técnico no titulado”, que realizan funciones de “Técnico/a Especialista en Documentación Sanitaria”, haciendo constar el coste, en 2016, de las retribuciones de dichos empleados públicos. Respecto a la integración de la Categoría de Psicólogo Clínico en la general de Facultativo de Área, comunica que tal integración no conlleva ningún coste económico porque las cuantías de los complementos retributivos de ambas Categorías son las mismas.*

Así las cosas, la OCP formula un informe complementario, de 16 de octubre de 2017, en el que alcanza la siguiente conclusión: *“Se entiende informado este expediente a efectos del artículo 9.2.4.i) del Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones. Se observa que las futuras plazas o puestos que, en su caso, se creen a partir de la aprobación del Decreto informado supondrán un coste anual efectivo de acuerdo al detalle del apartado segundo a) de este informe. En consecuencia, se reitera al Centro gestor que el marco de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera exige mantener los controles de crecimiento del gasto y, en especial, por su peso relativo sobre el total, el del Capítulo I. Por todo ello, el coste que se derive, en el momento en el que se tramite la modificación de Plantilla o Relación de puestos de trabajo, se deberá*

*amortiguar mediante una propuesta de ahorro a formular con ocasión de la misma o, en su defecto, con ajustes en otras políticas de gasto”.*

**3º.** En parecidos términos se pronuncia el informe de la Dirección General de la Función Pública, la cual *comparte con el Centro gestor que la aprobación del Decreto que se pretende no tiene coste económico por sí misma. Y, en un futuro, si se mantienen las actuales características de las plazas y puestos de trabajo del actual personal estatutario eventual, con la creación de plazas (en la Plantilla del SERIS) y puestos de trabajo (en la Relación de Puestos de Trabajo del SERIS) correspondientes a las nuevas Categorías estatutarias, tampoco debería existir repercusión en el gasto público en materia de costes de personal, más allá de las estrictas diferencias, existentes en su caso, entre las retribuciones del personal eventual y del personal fijo.*

**4º.** Consta recabado, y emitido, el informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, de 8 de noviembre de 2017, que, como hemos señalado en otros dictámenes, además de preceptivo, tiene carácter de último (por todos, D.22/07). En este caso, el informe fue solicitado una vez que habían sido emitidos ya los de la OCP y la Dirección General de la Función Pública, de modo que el Servicio Jurídico tuvo ocasión de pronunciarse con conocimiento de las alegaciones y observaciones formuladas por los demás órganos.

Las observaciones formuladas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos son acogidas (informe de la Directora de Recursos Humanos del SERIS de 16 noviembre de 2107) y dan lugar a un segundo y último borrador del texto.

## **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, consta una última Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 17 de noviembre de 2017, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de la disposición de carácter general proyectada.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma**

1. La **competencia** de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En este caso, tal competencia es la derivada del art. 31.5 del EAR'99, en cuya virtud, *en el ejercicio de la competencia prevista en el número 1 del apartado uno del artículo octavo del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras, el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios (...).*

Como resulta del marco constitucional de distribución de competencias, el art. 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia para establecer *las bases ... del régimen estatutario de los funcionarios públicos*; competencia que ha ejercido -en lo que hace al caso- mediante la aprobación de la Ley 55/2003, que establece el Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud integrados en el Sistema Nacional de Salud, y cuya DF 1ª alude precisamente a ese título competencial.

A su vez, la aprobación de un Estatuto básico del personal estatutario estaba ya prevista por el art. 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), dictada al amparo de la competencia estatal en materia de *bases y coordinación general de la sanidad*, que tiene carácter básico en los términos que señala su art. 2.1. Y es que, como recuerda la Exposición de Motivos de la Ley 55/2003:

*“La organización política y territorial y el esquema de distribución de competencias en materia de sanidad y asistencia sanitaria que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, provocan el nacimiento, en el año 1986 y mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, del Sistema Nacional de Salud, concebido como el conjunto de los Servicios de salud con un funcionamiento armónico y coordinado ... La conveniencia de una normativa propia para este personal deriva de la necesidad de que su régimen jurídico se adapte a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario-asistencial, así como a las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud. Este último aspecto, la adecuación del estatuto marco a los peculiares principios organizativos del Sistema Nacional de Salud, merece ser resaltado por cuanto constituye una de las piezas angulares de la nueva regulación del personal. El Sistema Nacional de Salud es un modelo organizativo especial, que sólo existe en el ámbito de los Servicios sanitarios públicos, que crea y configura la Ley General de Sanidad, como medio de adaptación de tales Servicios a la organización política y territorial española, y que se concibe como el conjunto de los diferentes Servicios de salud, con un funcionamiento armónico y coordinado”.*

Repárese, en este punto, en que el establecimiento de un Estatuto Marco (y, dentro de él, de un Catálogo homogéneo de equivalencias de Categorías profesionales) presenta una primera dimensión *funcionarial*, porque se traduce en la regulación de un régimen jurídico específico para el personal de los distintos Servicios de salud integrados en el Sistema Nacional de Salud. Pero también -desde un punto de vista teleológico o finalista- la fijación de ese Estatuto Marco tiene una indudable proyección *sanitaria*, en cuanto se ordena a garantizar la unidad y coherencia del Sistema Nacional de Salud o, en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 55/2003, su *funcionamiento armónico y coordinado*. Así, la existencia de un estatuto básico asegura (por ceñirnos a los aspectos más vinculados con la norma sometida a análisis) que, en todo el territorio nacional, las diferentes funciones sanitarias van a ser desempeñadas por profesionales con niveles homogéneos de titulación, formación y capacitación; y propicia que pueda hacerse efectivo el principio de *movilidad del personal en el conjunto del Sistema Nacional de Salud* [art. 29.1 d) Ley 55/2003].

Pues bien, a través de la norma proyectada, la CAR ejerce su competencia para el desarrollo de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 31.5 EAR´99); y -como no puede ser de otro modo- lo hace en relación con sus competencia de desarrollo y ejecución en materia de sanidad (cfr., art. 9.5 EAR´99, así como art. 2.1 de la Ley 14/1986), en cuyo ejercicio se dictó la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

En definitiva, es claro que la CAR es competente para aprobar la norma proyectada, como ya señalamos, por ejemplo, en nuestro dictamen D.98/10, emitido con ocasión del que luego sería el Decreto 2/2011, de 14 de enero, de selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos del SERIS.

**2.** Tampoco ofrece duda la **cobertura legal** que ampara a la norma proyectada.

Al analizar el carácter preceptivo de nuestro dictamen hemos señalado ya que el art. 15.1 de la Ley 55/2003 establece que, *en el ámbito de cada Servicio de salud, se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del Capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta Ley*; previsión que completa el art. 3 al señalar que *en desarrollo de la normativa básica contenida en esta ley, el Estado y las Comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, aprobarán los Estatutos y las demás normas aplicables al personal estatutario de cada Servicio de salud.*

Por su parte, el art. 76.2 de la Ley autonómica 2/2002 dispone que *se procederá a la regulación del régimen jurídico del personal estatutario que preste sus servicios en el SERIS*; regulación que, conforme contempla el art. 76.4, habrá de adaptarse al Estatuto Marco aprobado por el legislador estatal. A su vez, la DF Primera de la Ley 2/2002 habilita al Gobierno autonómico a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo de la Ley.

**3.** En cuanto al **rango de la norma proyectada**, es también adecuado pues, conforme a los apartados 1 y 3 de la DA 1ª del Decreto 2/2011, la creación, agrupación y supresión de Categorías profesionales en el ámbito del SERIS se realizará mediante Decreto.

Adicionalmente, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de conformidad con el art. 24.1 a) EAR'99, como reitera el art. 46.1 de la Ley autonómica 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros; sin que la Ley 2/2002 habilite a los Consejeros para su desarrollo directo (art. 46.1 Ley 8/2003, *a sensu contrario*).

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de analizarse el contenido de la norma proyectada.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto**

**1.** Como hemos señalado ya, y recordamos en nuestro dictamen D.17/16, la Ley 55/2003 aprueba el Estatuto Marco del personal sanitario de los Servicios del Sistema Nacional de Salud.

Conforme a sus arts. 5 a 9, este personal se clasifica atendiendo a tres criterios: La *función* desarrollada (sanitaria o de gestión y servicios); el *nivel del título* exigido para el

ingreso (formación universitaria -licenciados o diplomados-, formación profesional - superior o media- o, en el caso del personal de gestión y servicios, educación secundaria obligatoria y equivalente); y el *tipo de nombramiento* (fijo o temporal).

La DT 2ª de la Ley 55/2003 dispone que, el personal sanitario con formación universitaria de diplomado (art. 6.2.a, apartados 3º y 4º), pertenecerá al grupo funcional "B" de la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública; y el personal sanitario con formación profesional de técnico superior, al Grupo "C". Tras la entrada en vigor el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril, EBEP'07, ahora derogado por el RD-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, EBEP'15) estas menciones a los Grupos B y C deben entenderse hoy hechas, respectivamente, a los Grupos A2 y C1, tal como establecen el art. 76 y la DT 3ª EBEP'07 y EBEP'15.

El art. 15.1 de la Ley 55/2003 dispone que, en el ámbito de cada Servicio de salud, se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario. El precepto se remite a los arts. 78 a 80, que, a su vez, determinan que esas decisiones se adoptarán previa negociación colectiva, en el marco de las Mesas sectoriales correspondientes.

Conforme al art. 15.2, de dicha Ley 55/2003, corresponde al Estado (a través del Ministerio de Sanidad), aprobar *un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de salud*. Al efecto, los distintos Servicios de salud *comunicarán, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las Categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas Categorías, a fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación, conforme a lo previsto en el artículo 37.1*; precepto este último que, a su vez, dispone que esa homologación de las distintas clases o Categorías funcionariales se realizará *con el fin de garantizar la movilidad, en términos de igualdad efectiva, del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud*.

En desarrollo de la Ley 55/2003, el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, regula tanto el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de salud, como el procedimiento de su actualización.

Por lo que hace al Catálogo, que figura como Anexo del RD 184/2015, el art. 5º del mismo RD determina que se estructura en los siguientes elementos: a) Grupo y Subgrupo profesional; b) Categoría de referencia; c) Categorías equivalentes a la que se fija, en cada caso, como de referencia. Y, así:

-En el Catálogo, aparece, como perteneciente al Grupo A2, y con la titulación de *Diplomado sanitario*, la Categoría de referencia de *Dietista-Nutricionista*.

-Lo mismo sucede con los *Profesionales sanitarios técnicos*, los cuales quedan encuadrados en el Grupo profesional C1, en el cual, una de las Categorías de referencia es la de *Documentación sanitaria*.

-Finalmente, con la titulación de *Licenciado sanitario*, viene contemplada la Categoría de *Psicología clínica*, la cual queda adscrita al Grupo profesional A1.

El RD 184/2015 también establece mecanismos para la actualización del Catálogo; y, así, las Administraciones sanitarias deben comunicar, a la Dirección General de Ordenación, en el plazo de un mes, la publicación de la norma o Resolución que disponga la creación, modificación o extinción de una Categoría profesional de personal estatutario (art. 8º); sin perjuicio de la posible comunicación potestativa (previa a la aprobación de la norma o Resolución) que contempla el art. 7.

Para concluir, es preciso advertir que la clasificación *funcionarial* del personal que presta servicios sanitarios guarda una natural correspondencia con la ordenación *profesional* de las profesiones sanitarias. Esta ordenación se encuentra en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre -de ese nombre- así como en su normativa de desarrollo; y es que el ejercicio de las profesiones sanitarias, al ser tituladas, ha de ser regulado por norma con rango de Ley, como dispone el art. 36 CE y como recuerdan la Exposición de Motivos y el art. 2º de la Ley 44/2003. Por su parte, el art. 1 de la Ley 44/2003 señala que sus disposiciones *son aplicables, tanto si la profesión se ejerce en los Servicios sanitarios públicos, como en el ámbito de la sanidad privada*.

2. El Anteproyecto de Decreto tiene su justificación, según se describe en la Memoria justificativa, en el apartado 5, punto 2.b. (Revisión de las Categorías estatutarias) del *V Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERIS*, aprobado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2016 (BOR de 28 de diciembre de 2016), de la Presidencia del SERIS y publicado en su integridad en la página del citado organismo en internet. Dicho *Plan* establece como objetivos: i) la adaptación de las Categorías estatutarias a las previsiones del *Plan de Salud Mental de La Rioja* y de las políticas específicas para la Atención Primaria y la Especializada; y ii) la creación de las Categorías estatutarias que posibilite la estabilización en el empleo de profesiones, tales como *Dietista* o *Documentalista* en el SERIS.

Arguye dicha Memoria que *la creación de las Categorías de Dietista-nutricionista y Técnico documentalista son, por tanto, un mandato directo y concreto del Quinto Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERIS; (y), por su parte, la adaptación de las Categorías estatutarias vigentes en el SERIS al III Plan de Salud Mental de La Rioja, que prevé una integración de los dispositivos sanitarios para la salud mental, aconseja la integración de la Categoría de Psicólogo Clínico en la general de Facultativo Especialista de Área*.

El citado *V Plan de Ordenación de Recursos Humanos* del SERIS fue aprobado al amparo de lo preceptuado en el art. 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, a cuyo tenor:

*1. Los planes de ordenación de recursos humanos constituyen el instrumento básico de planificación global de los mismos dentro del Servicio de salud o en el ámbito que en los mismos se precise. Especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal y los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos. Asimismo, podrán establecer las medidas necesarias para conseguir dicha estructura, especialmente en materia de cuantificación de recursos, programación del acceso, movilidad geográfica y funcional y promoción y reclasificación profesional.*

*2. Los planes de ordenación de recursos humanos se aprobarán y publicarán o, en su caso, se notificarán, en la forma en que en cada Servicio de salud se determine. Serán previamente objeto de negociación en las mesas correspondientes.*

**3.** Dicho lo anterior, la norma proyectada debe informarse favorablemente porque es respetuosa con el marco normativo en el que se inserta.

En particular, el art. 1 del Anteproyecto prevé la creación de la Categoría de *Dietista-Nutricionista*, que es una de las contempladas en el RD 184/2015, e incluye adecuadamente a esa Categoría en el Grupo A2 del art. 76 del EBEP'15. Por lo demás, la titulación requerida para el acceso a la Categoría, regulada por el art. 1.3, es la correcta (Grado universitario de *Nutrición Humana y Dietética*), como también lo son las referencias al régimen jurídico que le es aplicable, encabezado por la Ley 55/2003 (art. 2), y a las funciones propias (art. 3), que son las que se derivan de las competencias especificadas en la Ley 44/2003 y en su normativa de desarrollo.

La creación de la Categoría de *Técnico/a Especialista en Documentación Sanitaria*, igualmente considerada en el RD 184/2015, viene regulada en el art. 4, y adscribe correctamente esa Categoría al Grupo C1 del art. 76 del EBEP'15. La titulación exigida para acceder a esta Categoría, regulada por el art. 4.3, es la apropiada (*Técnico/a Superior en Documentación y Administración Sanitarias*), como también lo son las correspondencias con el régimen jurídico de aplicación (art. 5), y a las funciones (art. 6).

La integración de la Categoría de *Psicólogo Clínico* en la Categoría general de *Facultativo Especialista de Área*, regulada en el art. 7, obedece, más bien, a la necesidad de adaptar la denominación de las Categorías estatutarias vigentes en el SERIS al *III Plan de Salud Mental de La Rioja*, el cual, como reza la Memoria justificativa del Anteproyecto, *prevé una integración de los dispositivos sanitarios para la salud mental, aconseja la integración de la Categoría de Psicólogo Clínico en la general de Facultativo Especialista de Área*, sin que, por lo demás, tal cambio nominativo, tenga mayores repercusiones.

La DA 1ª contempla la realización de la comunicación prevista por el art. 8 del RD 184/2015; la DA 2ª se ocupa del reconocimiento como servicios prestados a los empleados afectados como personal estatutario en puestos de trabajo en Instituciones Públicas Sanitarias; la DT Única regula la situación temporal de los *Dietistas-Nutricionistas* y de los *Técnicos/as Especialistas en Documentación Sanitaria* hasta tanto se modifique la Relación de puestos de trabajo (RPT) del SERIS; y la D.D. simplemente establece que quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a la presente disposición.

A partir de ahí, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada la cual cuenta con la necesaria cobertura legal y el rango normativo adecuado.

### **Segunda**

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

### **Tercera**

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el 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