

En Logroño, a 5 de junio de 2008, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

7 1/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Salud, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico en 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 regula el uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Consejero de Salud, de fecha 28 de febrero de 2008, que, en aplicación del art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la competencia para *“elaborar y presentar al Consejo de Gobierno...los Anteproyectos de Ley o Proyectos de Decreto, así como las Propuestas de acuerdos que afecten a su Departamento”*; y, del art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia ”*.

De otra parte, en aplicación del art. 32.2 de esta última Ley, la Resolución de inicio determina el objeto y finalidad de la norma proyectada, las legales que debe desarrollar, su fundamento jurídico, y encomienda la tramitación de la misma al Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería.

En cumplimiento de este cometido, se elabora, de acuerdo con el art. 34.2 de la Ley 4/2005 citada, una Memoria Justificativa, de 5 de marzo de 2008, así como un primer borrador de Decreto, sin data, siendo presumible que se corresponda con la de la Memoria. Con fecha 5 de marzo de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería declara formado el expediente. En esa misma fecha, el Consejero de Salud acuerda abrir un período de información pública, y el 6 de marzo, el Secretario General Técnico remite la documentación, para trámite de audiencia, a distintos órganos de la Administración y a distintas organizaciones y entidades.

Con fecha 21 de abril de 2008, la Secretaría General Técnica valora debidamente las observaciones presentadas y, con las sugerencias aceptadas, ordena la redacción de un segundo borrador que se remite para informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

El 5 de mayo de 2008, emite un pormenorizado informe la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en el que recomienda que se redacte una Memoria económica, y se hacen muy diversas consideraciones, de forma y de fondo, que son valoradas en un nuevo informe de la Secretaría General Técnica, de 7 de mayo de 2008, que ordena la redacción de una "*pequeña memoria económica*" (que se cumplimenta el mismo 7 de mayo) y de un tercer borrador que recoja todas las consideraciones admitidas para mejora el texto proyectado.

El tercer borrador, con cambios significativos, es el que se presenta a nuestro dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 8 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 15 de mayo de 2008, 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 16 de mayo de 2008, registrado de salida el día 16 de mayo de 2008, 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 1 1.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 1 2.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De acuerdo con la Resolución de inicio, la Memoria justificativa inicial y la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, su contenido se dicta en desarrollo de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, que recoge, como uno de sus principios orientadores, la concepción integral de la salud; y, al amparo de la Disposición Final Primera de dicha Ley, que faculta al Gobierno de La Rioja para dictar cuantas normas sean necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en la misma. En particular, la Memoria Justificativa incluye el objeto de la norma proyectada (instalación de desfibriladores) en la actividad, preventiva y de atención de urgencias, que es uno de los niveles de asistencia al que se refiere el art. 48 de la Ley y, en particular, el art. 52 Atención de Urgencias y Emergencias que establece lo siguiente:

“1. La atención a las urgencias sanitarias, como una actividad más del Sistema Público de Salud de La Rioja, recaerá sobre los centros, servicios y establecimientos sanitarios del mismo.

2. Los puntos de referencia básicos en los que se desarrollará esta actividad serán los Puntos de Atención Continuada en coordinación con los Centros Hospitalarios y los Servicios de Urgencias y Emergencias, en su caso.

3. El Sistema Público de Salud de La Rioja garantizará los servicios asistenciales de urgencias y emergencias de forma continuada y en su actuación no se restringirá a la demarcación geográfica de la ordenación territorial sanitaria dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja priorizando en su actividad la atención rápida y eficaz.”

En desarrollo de estas previsiones, la Memoria Justificativa del Proyecto de Decreto afirma que el Plan de Urgencias de La Rioja ha de poner en coordinación todos los dispositivos sanitarios en los momentos de máxima alerta sanitaria y efectos graves tanto individuales como colectivos; y, constituyendo la muerte súbita o repentina una urgencia sanitaria de primer orden, la instalación de desfibriladores semiautomáticos externos podría

mejorar la supervivencia de las personas que sufren episodios de arritmia ventricular maligna.

Sin embargo, como puede apreciarse, en el precepto legal transcrito no hay referencias expresas sino genéricas al sistema de urgencias, de manera que no hay un mandato preciso que delimite de manera concreta el ámbito del desarrollo por el Gobierno, lo que suscita, como luego se verá, serias dificultades en lo que constituye el contenido principal del Proyecto de Decreto.

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 28 de diciembre de 2007, por el Consejero de Salud que fundamenta la competencia para dictarla en el art. 42 1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, que atribuye a los Consejeros la competencia para elaborar los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decreto, así como las Propuestas de Acuerdos que afecten a su Departamento [letra d)], y la de “*ejercer la potestad reglamentaria en las materia propias de su Departamento, en los términos establecidos en el art. 46.1*” ([letra e]). El ejercicio de esta potestad está encomendada, en efecto, a los Consejeros, en el art. 46 de la citada ley, atribución que reitera el art. 6.1.1 .e) del Decreto 84/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y sus funciones.

La competencia para el ejercicio de la potestad lleva implícita, caso de no existir una mayor concreción normativa, la de dictar la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Así lo hemos reiterado, en aplicación del marco legal existente, en anteriores dictámenes y en contra de la praxis administrativa según la cual la Resolución de inicio la han venido dictando los Directores Generales competentes por razón de la materia o, en su caso, el Secretario General Técnico de la Consejería. En esos mismos dictámenes, señalábamos que las normas organizativas delimitadoras de las competencias de los distintos órganos administrativos podían, expresamente, encomendar la competencia de resolución de inicio de esta clase de procedimientos a órganos específicos distintos del Consejero

Pues bien, esto es lo que ha establecido el art. 6.1.4 del citado Decreto 84/2007, de 20 de julio, en cuanto que atribuye a los Directores Generales la *“resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”*. Si tenemos en cuenta que el art. 6.2.4.b) del citado Decreto atribuye a la Dirección General de Salud Pública y Consumo, *“las competencias en materia de Salud Pública y Salud Laboral que no estén atribuidas a otro órgano”*, hemos de concluir que éste es el órgano competente para dictar la Resolución de inicio.

Si bien es cierto que la competencia es irrenunciable (art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo común), y corresponde ejercerla a los órganos que la tengan expresamente atribuida, el Consejero podía avocarla y sacarla al aprobar finalmente el Proyecto, por lo que es patente que, en este caso, no puede atribuirse irregularidad jurídica alguna al ejercicio de la competencia por el Consejero (según el brocardo *“quien puede lo más, puede lo menos”*), siendo el asunto una cuestión de operatividad y eficacia, pues no debe recaer en los órganos superiores lo que pueden hacer los inferiores.

Por lo demás, al margen de que la Resolución de inicio corresponda en este caso al Director General de Salud Pública y Consumo, el trámite e informe corresponde a la Secretaría General Técnica, de acuerdo con el art. 6.1.2.g) del Decreto 84/2007.

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 han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, habiéndose redactado una Memoria justificativa inicial que establece el marco normativo, la necesidad y oportunidad y estructura de la norma y los trámites e informes preceptivos.

En cuanto al Estudio económico, señala que:

“El art. 5 del Decreto establece con meridiana claridad que el responsable de la ubicación y financiación será el propietario del local donde instala, y es el art. 4 donde se fijan aquellos lugares en los que se debe instalar, por ser lugares de especial sensibilidad (Presidencia del Gobierno), o lugares de incidencia y gran concentración de personal (personal, centros comerciales...).

El impacto económico no existe para la Administración y los titulares particulares cuentan con un período transitorio recogido en la disposición transitoria segunda de dos o cuatro años para la instalación.

El coste de estos desfibriladores oscila en el mercado entre 4.000 y 6000 por unidad, con independencia de las columnas externas de instalación ”.

El informe de los Servicios Jurídicos observa, con acierto, ante la alegación de que no existe impacto económico para la Administración, que al menos habrán de evaluarse el coste de los cursos de formación, así como las ayudas económicas a entidades para su instalación, previstas en la Disposición Adicional Única del Primer Borrador, razón por la que aconseja al Centro Directivo responsable de la tramitación se proceda a evaluar el coste y financiación de esos extremos.

Y en tal sentido se ha añadido un nuevo informe, de 7 de marzo de 2008, donde se da cuenta de que la Comunidad Autónoma ya ha adquirido y pagado cinco desfibriladores, por un importe de 40.275,50 , y que no hay previsión de nuevas adquisiciones en 2008 y 2009 y que *“el plan cardiosaludable se ha anunciado para su implementación en cuatro años y se pretende adquirir otros cinco para centros públicos, para lo que se reflejarán las partidas presupuestarias adecuadas en el Anteproyecto de presupuestos para 2009”.* Y *“en relación al coste de la formación, no puede estimarse el impacto ya que hay que ver la evolución y tiempos de implantación, pero no supondrá un coste excesivo...la inclusión para 2009 de algún curso específico no ha de tener gran impacto en el presupuesto económico del Plan de Formación ”.*

Como en otras ocasiones ha recordado este Consejo Consultivo, el sentido y finalidad del estudio económico de costes y financiación de una nueva norma es introducir la imprescindible planificación y programación económica en la actuación administrativa, así como las repercusiones que la nueva norma tendrá para la propia Administración y para los ciudadanos. Es evidente que ese objetivo no se satisface con el referido informe

complementario y el Centro Directivo deberá realizar un estudio detallado de esta cuestión.

Ciertamente, el contenido del estudio económico de costes y financiación de la norma proyectada tiene que ver con la cuestión central de su alcance, y en particular, si la misma establece una obligación o una simple recomendación para los titulares (entidades, empresas, establecimientos o servicios públicos o privados) de los establecimientos que reciban, por los que transiten o en los que permanezcan grandes concentraciones de personas. Esta cuestión la trataremos más adelante, si bien adelantamos ya que, al carecer de la necesaria cobertura legal, la norma proyectada no puede imponer obligación alguna a las entidades, empresas o establecimientos privados, sin perjuicio de los compromisos que la Administración quiera adoptar en pos de la mejora de la actividad preventiva de urgencias, que afecte al propio sistema sanitario público o la decisión de instalar desfibriladores en centros y dependencias no sanitarias (centros docentes, centros deportivos, oficinas administrativas, etc..) con máxima concurrencia de personas o de fomentar, mediante ayudas económicas, la adquisición por establecimientos privados de las mismas. En este último caso, es evidente que la norma proyectada debe recoger el preceptivo estudio económico.

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 Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 5 de marzo de 2008, ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

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 estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, 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 cumplimentado adecuadamente, con independencia de la renuncia de algunas de las entidades y organizaciones invitadas a presentar alegaciones y observaciones.

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 Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos, contempla, en sus artículos 2, 3 y 4, un informe preceptivo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), en relación con la creación, modificación o supresión de órganos y unidades en la Administración General de la Comunidad

Autónoma de La Rioja, así como con las disposiciones administrativas de carácter general que definan procedimientos administrativos.

En la Memoria justificativa de la norma proyectada, el Secretario General Técnico señala que ésta no crea estructura administrativa ni procedimiento alguno, por lo que no procede el referido informe. Frente a este parecer, ha de hacerse una interpretación extensiva de la norma (que persigue la mejora de los Proyectos normativos), dado que se crean sendos Registros de desfibriladores instalados y del personal autorizado para su uso, así como se establece una autorización para el uso de desfibriladores, que debe renovarse anualmente (art. 5) y un régimen de comunicación de la intervenciones a los servicios de emergencias. Ante estas previsiones, la norma debe interpretarse a favor de la necesidad del informe del SOCE.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, plasmado en un detallado y exhaustivo informe, tenido en cuenta para la redacción del Tercer Borrador, aunque este Consejo Consultivo no comparta algunas de las observaciones hechas o el no haber advertido algunas deficiencias de fondo de la norma proyectada.

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 final, explicativa el *iter* procedimental seguido por la norma proyectada, no puede entenderse cumplimentada por los sendos informes valorativos de las observaciones y sugerencias planteadas por quienes han comparecido en los trámites de información pública y audiencia de los interesados y de los Servicios Jurídicos. En

consecuencia, antes de su presentación a la aprobación al Consejo de Gobierno, debe subsanarse esta deficiencia.

Tercero

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

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —la instalación y uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no sanitario en el ámbito territorial de La Rioja— no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de las previsiones de la Ley 2/2002, de 1 de junio, de Salud de La Rioja, en cuanto exigencia de una concepción integral de la salud y, en particular, de la atención de urgencias, en cuanto que la prevención de la muerte súbita debe integrarse en la actividad preventiva de urgencias, materia, la de desarrollo legislativo y ejecución de sanidad, asumida en el art. 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Como señala la Memoria justificativa de la norma proyectada, el art. 48, en conexión con el art. 52, de la Ley 2/2002, que hemos transcrito más arriba, se refiere a la atención de urgencias y emergencias, preceptos en los que apoya su base genérica la norma proyectada, si bien dichos preceptos legales están pensados, específicamente, para el sistema público de Salud de La Rioja.

En todo caso, la parte del contenido de la norma proyectada relativa a la regulación de la formación necesaria para que personal no sanitario, con formación debidamente acreditada, pueda utilizar los desfibriladores no suscita especiales problemas de cobertura legal.

Sin embargo, esta es inexistente en cuanto pudiera deducirse de la norma proyectada la imposición de una obligación a las entidades, empresas y establecimientos que reciban o en los que transiten o permanezcan grandes concentraciones de personas, para que instalen aparatos desfibriladores en dichos lugares y establecimientos, cuestión que será objeto de detenido examen en las observaciones generales que a continuación haremos. Lo que hemos de poner de manifiesto es que el contenido normativo de la norma de cobertura en relación con el Proyecto de Decreto es prácticamente inexistente, razón por la que el poder innovador del reglamento, de manera particular cuando afecte a la esfera jurídica de los particulares, es prácticamente nulo. En todo caso, y al margen, del específico problema de cobertura legal, la materia sobre la que versa la norma proyectada es competencia de la Comunidad Autónoma que cuenta con competencias para el correspondiente desarrollo legislativo con fundamento en el Estatuto de Autonomía (art. 9.5).

Cuarto

Observaciones generales al Reglamento proyectado

La cuestión principal que suscita el contenido de la norma proyectada se refiere a si la instalación de los desfibriladores es una **obligación** para los titulares de los establecimientos a los que se refiere el art. 2.2 y 4 de la norma proyectada o una simple **posibilidad**, sujeta a la libre voluntariedad de dichos titulares. La norma no es clara sobre este particular, lo que resulta inadmisibles en una disposición reglamentaria, y desfigura la imprescindible seguridad jurídica que debe caracterizar a toda norma jurídica

En efecto, en el tercer borrador no aparece resuelta con claridad esta cuestión. Así, en la Exposición de Motivos, tras referirse a la prevención de la muerte súbita señala *“por este motivo es recomendable que se **adhieran** a dicha prevención aquellas entidades, empresas, establecimientos o servicios públicos o privados...”*, adhesión que parece aludir a la voluntariedad de la instalación de los desfibriladores. El art. 2.2, al referirse al ámbito objetivo de la norma, se refiere a que *“la instalación y el uso de desfibriladores semiautomáticos externos **se realizará** en las entidades...”*, acción de “realizar” neutra que nada dice acerca de su voluntariedad u obligatoriedad. Y, en el art. 4, primer párrafo, se afirma con escaso rigor técnico que *“el uso de desfibriladores externos **abarca** las entidades...”*, término el de “abarca” que nada indica acerca del carácter imperativo o no del mismo, aunque, a continuación, prosigue la norma proyectada –con una pésima técnica jurídica– *“se **recomienda** la **necesidad** de ubicar en la Comunidad Autónoma de La Rioja al menos un desfibrilador ...en todos los establecimientos...”*. Ofrece poca seguridad jurídica para la claridad de la norma utilizar yuxtapuestas dos palabras, de significado contrario (“recomendar” y “necesidad”). Como equívoca es la norma cuyo párrafo final habilita al Consejero competente en materia de salud, mediante Resolución motivada y previa audiencia al interesado, para poder *“regular la **indicación** de la ubicación de desfibriladores en lugares distintos a los anteriores si la necesidad o urgencia médica así lo determina”*.

En sentido contrario al sistema de adhesión que parece inspirar la norma, se ha incluido en el art. 12, como “sujetos responsables”, dentro del Capítulo de Inspección y Control, una previsión que carece de sentido si se parte del sistema de voluntariedad. Y es que el precepto se refiere -con escasa técnica jurídica, una vez más-, a *“la **responsabilidad** de la **ubicación**, el correcto funcionamiento y la actualización en la capacitación...”* No hay responsabilidad que no se corresponda con una obligación y si no hay obligación de los titulares de los establecimientos, mal podrá exigirse responsabilidad.

Es cierto que la redacción de este precepto recoge una observación de los Servicios Jurídicos que pretende mejorar la sistemática de la norma y trasladar el art. 5 del Segundo Borrador relativo a los “sujetos responsables” al Capítulo dedicado a la Inspección y Control. Pero hay que advertir que, en los dos primeros borradores, los titulares de los

establecimientos concurridos tenían la obligación de instalar aparatos desfibriladores, aunque esta obligación se estableciera con deficiente técnica jurídica.

Hemos de señalar que, por las razones de cobertura legal a las que nos hemos referido, la norma reglamentaria no puede establecer obligación alguna que afecte a la esfera jurídica de los particulares (personas físicas o jurídicas), pues, como hemos señalado en anteriores Dictámenes, solo una norma con rango de Ley puede afectar aquella esfera jurídica (la libertad, la igualdad, la propiedad, el régimen sancionador) estableciendo limitaciones y sujeciones administrativas o imponiendo obligaciones que suponen cargas económicas. Así lo ha reiterado abundante jurisprudencia contencioso-administrativa (SSTS de 24 de octubre de 1996, Arz. 7594; 10 de enero de 1997, Arz. 656; 16 de junio de 2000, Arz. 2649; 4 de mayo de 2001, Arz. 4250, entre otras) y es doctrina que hemos recordado, entre otros, en nuestro Dictamen 12/2002, F. J. Tercero.B.1).

Esta es una cuestión a la que ya se refirió el informe de la Secretaría General Técnica, de 21 de abril de 2008, *“pese a que no haya sido cuestionada en fase de alegaciones y no es otra que la expresión ‘obligatoriedad’ de la instalación de los desfibriladores que aparece tanto en el enunciado del Decreto como sustancialmente en los artículos 4.2 y último inciso y su posible sustitución por otros términos no vinculantes al hilo de las repercusiones que puede tener desde el punto de vista de legalidad”*, a cuyo efecto alude a nuestra consolidada doctrina sobre la necesidad de norma con rango legal para afectar a la esfera jurídica de los particulares.

Sin embargo, la voluntariedad y libre adhesión no ha quedado debidamente establecida en la norma, de ahí los equívocos que suscita y que deben llevar al Centro Directivo responsable de la norma proyectada a revisar a fondo esta cuestión pues, en caso contrario, puede merecer su descalificación jurídica por falta de cobertura legal

Un argumento añadido para revisar la norma es la referencia al Derecho Comparado de las demás Comunidades Autónomas que ya han regulado esta materia, a las que expresamente se refiere la Memoria justificativa. Y es que, en efecto, Andalucía (Decreto 200/2001, de 11 de septiembre); Navarra (Decreto 105/2002, de 20 de noviembre); Cataluña (Decreto 355/2002, de 24 de diciembre); Galicia (Decreto 99/2005, de 21 de abril); Canarias (Decreto 225/2005, de 13 de diciembre); Asturias Decreto 24/2006); Aragón Decreto 229/2006, modificado por el 54/2008); Murcia (Decreto 349/2007, de 9 de noviembre) y Extremadura (Decreto 10/2008, de 25 de enero), todas ellas se limitan a regular la utilización de desfibriladores por personal no médico y las normas de formación y acreditación de este personal, pero para nada establecen la obligatoriedad de la instalación de estos aparatos.

En consecuencia, esta es una cuestión central y esencial de la norma proyectada, que está mal resuelta y que debe llevar a una profunda reconsideración de la misma. Cuestión distinta es que la Administración sanitaria decida emprender una política de adquisición de estos aparatos y que fomente su instalación en los establecimientos privados, mediante medidas financieras de apoyo total o parcial o que establezca las modificaciones legales oportunas para dar cobertura a esa medida.

Quinto

Observaciones concretas al contenido del Proyecto de Decreto

Como quiera que el Centro Directivo debe proceder a una reconsideración de la norma proyectada, carece de sentido formular observaciones concretas a su articulado. En esa operación, debiera tomar en consideración lo que otras Comunidades Autónomas ya han regulado, aprovechando la experiencia en la materia. Como ha quedado señalado, estas normas de otras Comunidades Autónomas se refieren a la utilización de desfibriladores por personal no sanitario y la formación y acreditación del personal encargado de usar dichos aparatos.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El proyecto de Decreto no es conforme al ordenamiento jurídico en cuanto que establece, de manera contradictoria y poco clara, la obligatoriedad de instalar aparatos desfibriladores en los establecimientos con gran concurrencia de personas sin contar con la cobertura legal necesaria. En consecuencia, el Centro Directivo deberá reelaborar su contenido, teniendo en cuenta las observaciones hechas en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto del presente Dictamen.

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