

En Logroño, a 10 de abril de 2019, 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 María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/19

Correspondiente a la consulta formulada, por la Excma. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la instalación y autorización de desfibriladores semiautomáticos externos fuera del ámbito sanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el presente dictamen utilizaremos las siguientes siglas y abreviaturas:

-art/s=artículo/s.

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CCAA= Comunidades Autónomas.

-CE= Constitución Española.

-CRS= Consejo Riojano de Salud.

-DA= Disposición Adicional.

-DD= Disposición Derogatoria.

-Decreto 8/2002= Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.

-Decreto 29/2006= Decreto 29/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan los órganos de participación ciudadana en el Sistema público de salud de La Rioja.

-Decreto 125/2007= Decreto 125/2007, de 24 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 CAR y sus Organismos autónomos.

-Decreto 48/2008= Decreto 48/2008, de 18 de julio, por el que se regula el uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico en la CAR, modificado por el Decreto 140/2011, de 28 de octubre.

-Decreto 24/2015= 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, del Organización del Sector público de la CAR.

-DESA= Desfibrilador/es semiautomático/s externo/s.

-DG= Dirección General o Director/a General.

-DF= Disposición Final.

-DT= Disposición Transitoria.

-EAR´99= Estatuto de Autonomía de La Rioja.

-FER= Federación de Empresarios de La Rioja.

-FJ= Fundamento Jurídico.

-FRM= Federación Riojana de Municipios.

-Ley 3/2001= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

-Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

-Ley 16/2003= Ley (estatal) 16/2003, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

-Ley 4/2005= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero.

-LGS´86= Ley (estatal) 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

-LPAC´15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

-LSR´02= Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja.

-Núm.= número.

-Págs.= páginas.

-RAp.= Recurso de apelación.

-RCas.= Recurso de casación.

-RD= Real Decreto.

-RD 365/2009= RD 365/2009, de 20 de marzo por el que se establecen las condiciones y requisitos mínimos de seguridad y calidad en la utilización de desfibriladores automáticos y semiautomáticos externos fuera del ámbito sanitario.

-REDESA= Registro de desfibriladores semiautomáticos externos.

-SERIS= Servicio Riojano de Salud.

-SGT= Secretaría General Técnica o Secretario/a General Técnica.

-SOCE= Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

-STS= Sentencia del Tribunal Supremo.

Segundo

La Consejería actuante ha elaborado un Anteproyecto de Decreto que consta de la siguiente documentación:

-Ficha de trámite de consulta previa, sin fecha.

-Resolución de inicio, de la Dirección General de Prestaciones y Farmacia, de 20 de julio de 2018.

-De la misma fecha y órgano, Memoria justificativa que analiza el marco normativo en que habrá de insertarse la nueva norma, así como su oportunidad, el procedimiento que habrá de seguirse para su aprobación y un estudio económico de los efectos de su promulgación.

-Primer borrador del Anteproyecto de Decreto, sin fecha.

-Diligencia, de 13 de septiembre de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.

-Trámite de audiencia corporativa, en el que la Consejería tramitadora ha dado traslado, por veinte días hábiles, para que formulen observaciones sobre el texto a diversas Administraciones públicas y Entidades como la FRM y el Ayuntamiento de Logroño; la FER, varios Sindicatos, Colegios profesionales sanitarios, Uniones y Asociaciones de varias profesiones sanitarias y Asociaciones de consumidores y usuarios.

-A los mismos efectos, la Consejería de Salud dio traslado del primer borrador del texto a todas las demás Consejerías del Gobierno de La Rioja (a través de sus respectivas Secretarías Generales Técnicas), así como a varias DG en particular. Han satisfecho este trámite, entre otras, la DG de Justicia e Interior y el Centro de Coordinación Operativa-SOS Rioja.

-Informe del SOCE, de 28 de septiembre de 2018.

-Informe de la DG de Prestaciones y Farmacia, de 17 de diciembre de 2018, que analiza las observaciones formuladas en el trámite de audiencia corporativa, y por el SOCE.

-Segundo borrador del texto, sin fecha, que es el resultado de las modificaciones incorporadas a la vista de las alegaciones realizadas por el SOCE y por las Entidades y órganos intervinientes en el trámite de audiencia corporativa.

-Solicitud de informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 23 de enero de 2019.

-Informe de los Servicios Jurídicos, de 7 de febrero de 2019, en el que se realizan unas “*consideraciones generales sobre el Anteproyecto*” (competencia de la CAR; desarrollo normativo; alcance, contenido y estructura formal; tramitación del Anteproyecto) y otras “*sobre el Anteproyecto de Decreto*”, que, en lo sustancial, son favorables al texto, sin perjuicio de ciertas observaciones, que son acogidas y dan lugar a un tercer borrador del texto.

-Tercer borrador del Anteproyecto, de 8 de febrero de 2019.

-Memoria final (denominada “*Memoria de procedimiento*”), de la SGT de la Consejería actuante, de 11 de febrero de 2019.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 11 de febrero de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el día 12 de febrero de 2019, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante, 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 13 de febrero de 2019, 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

1. El art. 11.a) de la Ley 3/2001 determina que el Consejo Consultivo 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 es reiterado por el art. 12.2.C) del Decreto 8/2002.

En este caso, el reglamento en tramitación se proyecta en desarrollo y ejecución de la LSR´02, cuyo art. 48 dispone que:

“1. Los servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja se ordenarán en los siguientes niveles, que actuarán bajo los criterios de coordinación y cooperación: a) Atención primaria; b) Atención especializada.

2. Participando de ambos niveles de atención, se prestará la atención a las urgencias y emergencias sanitarias, y a la salud mental y drogodependencias”.

Por su parte, en cuanto a los Servicios asistenciales de Urgencias y Emergencias, el art. 52 LSR´02 dispone que:

“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 CAR, priorizando en su actividad la atención rápida y eficaz.

2. Pues bien, la finalidad de la norma proyectada es regular la instalación y uso, fuera de los Centros o entornos sanitarios, de desfibriladores semiautomáticos externos (DESA) que es definido, por el art. 2 del RD 365/2009, como “*producto sanitario destinado a analizar el ritmo cardiaco, identificar las arritmias mortales tributarias de desfibrilación y administrar una descarga eléctrica con la finalidad de restablecer el ritmo cardiaco viable con altos niveles de seguridad. Esta definición incluye también a los denominados desfibriladores externos automáticos*”.

En definitiva, el propósito del Decreto en tramitación es regular la instalación y utilización de una herramienta, el DESA, encaminada a subvenir las necesidades que se producen en las situaciones de urgencia y emergencia sanitarias, debidas a patologías cardiovasculares y que exijan, una respuesta inmediata en el tiempo, y cualquiera sea el lugar donde ocurra la situación de urgencia o emergencia.

A su vez, con arreglo al art. 6.3 del Anteproyecto, cualquier actuación con DESA deberá ser comunicada *“a los Servicios de Emergencias sanitarias extrahospitalarias ... para asegurar el control médico de la actuación, así como la continuidad asistencial de la persona atendida”*.

3. Por tanto, el Decreto proyectado vendrá a regular parcialmente la atención que el SERIS ha de prestar a las urgencias y emergencias sanitarias, como forma de garantizar la obligación que los arts. 48 y 52.3 LRS´02 imponen al SERIS en orden a prestar ese tipo de servicios asistenciales de urgencia y emergencia. Así, es claro que la norma en tramitación ha de desarrollar la LRS´02, con lo que resulta evidente la preceptividad de nuestro dictamen.

4. 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 CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR´99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloqueo de constitucionalidad* y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. Normativa aplicable.

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 arts. 32 *bis* a 41 de la Ley 4/2005 (en la redacción dada por la Ley 2/2018); que

resulta aplicable al procedimiento de elaboración analizado pues, conforme a la DF Única de la Ley 2/2008, la modificación entró en vigor el 1 de febrero de 2018 (día siguiente al de su publicación en el BOR, el 31 de enero de 2018), fecha que es anterior al inicio del expediente objeto del dictamen, que tuvo lugar el 20 de julio de 2018.

2. Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días.

Por su parte, el art. 133.1 LPAC'15 (sobre *participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), prescribe que:

“Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7.b) y 7.c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC'15 (que hemos destacado en negrita), el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en el expediente analizado, esa consulta previa ha tenido lugar, según informa la Memoria final, de 11 de febrero de 2019, entre el 20 de noviembre y el 15 de diciembre de 2017.

Sin embargo, aunque entre la documentación remitida a este Consejo consta una “*ficha para el trámite de consulta*”, no consta incorporada al expediente la documentación que acredite que tal trámite de consulta previa ha sido efectivamente observado, ni está tampoco especificada la forma a través de la cual se ha verificado dicho trámite.

En aras a completar debidamente el expediente, debería incorporarse a él una certificación, expedida por la SGT de la Consejería actuante, expresiva de los dos extremos indicados.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT”.

En el presente caso, consta la Resolución de la DGde Prestaciones y Farmacia, que es el **órgano competente** para iniciar el procedimiento de elaboración de la disposición general, pues, según el art. 7.1.4 j) del Decreto 24/2015, entre las funciones atribuidas a los DG, se encuentra la de dictar la Resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la DG.

Por otro lado, el art. 7.2.4,1) atribuye, a la DG de Prestaciones y Farmacia, la competencia para la “*tramitación y gestión del registro de personas acreditadas para el uso de desfibriladores externos, registro de entidades autorizadas y registro de empresas formadoras para el uso de desfibriladores externos*”.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 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 Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 20 de julio de 2018 resulta conforme a la previsión legal.

4. Elaboración del borrador inicial.

A) Según el art. 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 DD 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”.

B) En el expediente, consta, junto a la Resolución de inicio, un primer borrador del Anteproyecto, sin fecha, y también una Memoria justificativa, firmada por la DG el 20 de julio de 2018, que cumple adecuadamente lo exigido por el art. 34 Ley 4/2005.

La Memoria explicita el marco normativo y la justificación de la norma proyectada, su oportunidad y el proceso de elaboración del Plan.

Debemos advertir aquí que la Memoria inicial no contiene una tabla de disposiciones afectadas y vigencias, pero tal irregularidad, en este caso, no es invalidante, dado que la única disposición afectada por la nueva norma será el Decreto 48/2008, al que la Memoria inicial alude; y, aunque no explicita que habrá de ser derogado, esa mención se contiene expresamente en la Memoria final, de 11 de febrero de 2019 (Apartado V, “*Disposiciones afectadas*”).

Por otro lado, el primer borrador del texto también prevé que el nuevo Decreto contenga una DD del Decreto 48/2008, por lo que todos los Servicios y sujetos intervinientes en el procedimiento de elaboración de la disposición general han podido tener conocimiento de la disposición reglamentaria que habrá de verse afectada por la aprobación del nuevo reglamento.

C) La Memoria inicial de 20 de julio de 2018 contiene también un “estudio económico”, en el que se hace constar que “de la aplicación del Decreto, no se prevé que se vayan a derivar derechos u obligaciones de carácter económico, que exijan un estudio independiente”, consideración que, a juicio de este Consejo, resulta razonable.

La norma en tramitación vendrá a sustituir al vigente Decreto 48/2008, sin imponer a la Administración autonómica obligaciones de hacer o de dar adicionales a las que el Decreto 48/2008 ya establece, lo que permite inferir que la CAR está ya provista de los medios materiales y humanos necesarios para desarrollar la actividad administrativa que la aplicación de la nueva norma va a exigir.

Singularmente, si es cierto que el Anteproyecto prevé la existencia de un REDESA, también lo es que tal Registro no hará sino unificar en uno solo los diversos Registros administrativos ya existentes, y que fueron creados al amparo del art. 11 del Decreto 48/2008, por lo que no parece que la puesta en funcionamiento del nuevo Registro vaya a tener ningún impacto presupuestario.

Todo ello supone que, también en cuanto al estudio económico, la Memoria inicial cumple adecuadamente las exigencias del art. 34 de la Ley 4/2005.

5. Formación del expediente y Anteproyecto de reglamento.

A) El art. 35 de la Ley 4/2005 dispone que:

- 1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la SGT 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 SGT.*
- 2. La SGT de la Consejería determinará 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, la SGT podrá devolverlo al Centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.*

B) En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 13 de septiembre de 2018, de la SGT de la Consejería, actuante que determina los trámites e informes necesarios para la tramitación del procedimiento reglamentario, y que da correcto cumplimiento a las exigencias establecidas en el citado precepto.

6. Trámite de audiencia.

A) La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa (ahora, ya de manera concreta) en el nuevo art. 32 bis, a cuyo tenor:

- “1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la DG competente en fase de*

elaboración del borrador inicial o la SGT en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

B) En el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia para la elaboración del Plan puede darse por cumplido:

1/ Por un lado, el primer borrador del texto se remitió a un amplísimo número de entidades representativas de los intereses que pueden verse afectados por la aprobación del Decreto proyectado: FER, Sindicatos, Colegios oficiales y Asociaciones de profesionales sanitarios, Asociaciones de Consumidores y Usuarios, Cruz Roja Española, Entidades cuyo objeto social es la prevención de riesgos laborales, Sociedades Españolas de Médicos de Atención Primaria y de Medicina de Urgencia y Emergencias, Sociedad Riojana de Medicina de Familia y Comunitaria, entre otras. Todas estas Entidades dispusieron de un plazo de veinte días hábiles (superior al mínimo establecido por el art. 32.bis.3 Ley 4/2005) para formular las alegaciones que tuviesen por conveniente; y las aportaciones que realizaron fueron oportunamente valoradas por la Consejería tramitadora en el informe de la DG de Prestaciones y Farmacia, de 17 de diciembre de 2018.

2/ El primer borrador del texto fue también publicado en la página *web* del Gobierno de La Rioja, según informa el Apartado II.2 de la Memoria final, de 11 de febrero de 2019. Sin embargo, al igual que sucede con el trámite de consulta previa, no consta acompañada al expediente la documentación que acredite tal circunstancia, por lo que resultaría preferible incorporarla.

3/ Adicionalmente, la Consejería actuante dio traslado del primer borrador del Decreto a todas las restantes Consejerías del Gobierno de La Rioja, a través de sus respectivas SGT, así como a ciertas DG (Salud Pública y Consumo; Innovación, Trabajo, Industria y Comercio; Deporte; entre otras), habilitándoles un plazo de veinte días para

formular observaciones. Algunos órganos de la Administración autonómica han remitido sus apreciaciones sobre el texto (caso de la DG de Deporte o del Centro de Coordinación Operativa SOS Rioja, entre otros); las cuales han sido examinadas por el informe de 17 de diciembre de 2018, de la DG de Prestaciones y Farmacia. Estas aportaciones, en lo que fueron acogidas por la Consejería actuante, dieron lugar a un segundo borrador del texto.

7. Intervención de los Entes locales.

A) Según el art. 37 de la Ley 4/2005, en su nueva redacción, tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

B) En el caso que nos ocupa, esa participación se ha visto posibilitada mediante la remisión del primer borrador a la FRM y al Ayuntamiento de Logroño.

8. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el portal de la transparencia el Anteproyecto como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 será informado por la DG de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.

B) En el expediente analizado constan recabados los informes que a continuación se indican:

-El informe del SOCE, emitido el 28 de septiembre de 2018, que ciertamente resultaba preceptivo al amparo del art.4 del Decreto 125/2007, toda vez que la norma cuya aprobación se pretende habrá de regular ciertos procedimientos administrativos,

como los encaminados a comunicar la instalación de los DESA, a acreditar a las personas y entidades que han de impartir formación para el uso de los DESA, o a inscribir en el REDESA los diferentes actos y a los distintos sujetos susceptibles de inscripción. El informe del SOCE fue examinado por la DG de Prestaciones y Farmacia, que, según razona en su informe de 17 de diciembre de 2018, modificó el primer borrador del texto, llevando al segundo buena parte de las observaciones realizadas por el SOCE.

-También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe por la DG de Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja. En efecto, la SGT recabó el referido informe el 23 de enero de 2019, es decir, con posterioridad al trámite de audiencia corporativa y al informe del SOCE, y en relación con el segundo borrador del texto, que constituía, como se ha expuesto, el resultado de las modificaciones introducidas en el primer borrador como consecuencia de esos trámites. En definitiva, el informe jurídico, de 7 de febrero de 2019, se ha producido sobre el borrador final del texto, y, por tanto, la intervención de los Servicios Jurídicos ha tenido el carácter de *última* que requiere el art. 38.3 de la Ley 4/2005 (anterior art. 39.3), y en el que hemos insistido en numerosos dictámenes (por todos, D.22/07). Además, las sugerencias realizadas por los Servicios Jurídicos han propiciado algunas modificaciones en el segundo borrador, tal como explica la Memoria final de 11 de febrero de 2019, dando lugar a una tercera versión del texto, fechada el 8 de febrero de 2019, y que se acompaña a la Memoria final de 11 de febrero de 2019.

C) En la tramitación del presente procedimiento no se ha dado traslado, para informe, al CRS, que es el *“órgano colegiado superior de carácter consultivo, de participación ciudadana, de asesoramiento, formulación y control de la política sanitaria”*, según establece el art. 57 LRS’02.

Tal trámite, sin embargo, no resultaba obligatorio porque, entre las funciones del CRS (definidas reglamentariamente, tal como dispone el art. 59 LRS’02), no se encuentra la de participar preceptivamente en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales en materia sanitaria, sino, más limitadamente, la de *“recibir información de la Consejería de Salud sobre los Anteproyectos de Ley y Proyectos de disposiciones reglamentarias que afecten a las competencias y organización sanitarias”* (art. 9.3 del Decreto 29/2006).

Ciertamente, tal vez hubiera sido preferible dar traslado del texto al CRS, pues otra de las funciones de este órgano es la de *“asesorar a la Consejería competente en materia de salud y a los organismos de ella dependientes en lo referido al establecimiento y ejecución de políticas sanitarias”* (art. 9.1 del Decreto 29/2006); pero la falta de participación del CRS en este procedimiento no implica la ausencia de un informe que

pueda calificarse como preceptivo ni acarrea, por tanto, que el procedimiento reglamentario incurra en un vicio de nulidad.

9. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

A) Finalmente, según el art. 39 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 SGT 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 consulta previa, audiencia 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 SGT correspondiente la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del Anteproyecto de ley o Proyecto de reglamento.

B) La Memoria a que se refiere el artículo 39.1 de la Ley 4/2005 ha sido emitida por la SGT de la Consejería actuante el 11 de febrero de 2019, y su contenido responde adecuada y suficientemente a las exigencias impuestas por dicho precepto.

10. Conclusión sobre la tramitación.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, sin perjuicio de la necesidad de incorporar la documentación indicada en los apartados 2 y 6.B).2, de este mismo Fundamento de Derecho.

Tercero

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.

1. Competencia.

A) Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la CAR.

Pues bien, el título competencial que habilita a la CAR regular esta materia es el que luce en el art. 9.5 EAR'99, que atribuye a la CAR competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “*sanidad e higiene*”.

Así lo pusimos de manifiesto ya en nuestro dictamen D.71/08, relativo al que habría de ser el Decreto 48/2008 (norma que la proyectada vendrá a derogar). Como indicamos en aquella ocasión:

“La competencia de la CAR 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”.

B) La competencia autonómica en materia de “*sanidad*” es, por tanto, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, que éste puede aprobar, a su vez, al amparo de la competencia que sobre “*bases y coordinación general de la sanidad*” le confiere el art. 149.1.16 CE.

En lo que hace al caso, la normativa básica estatal está contenida, principalmente, en el RD 365/2009, ya citado, y que es básico, según su DF 1ª. El RD 365/2009 establece las condiciones y requisitos mínimos de seguridad y calidad en la utilización de desfibriladores automáticos y semiautomáticos externos fuera del ámbito sanitario, y que viene a regular una materia (el uso de los DESA) que constituye una exigencia derivada de las previsiones legales que el reglamento estatal viene a desarrollar, y que son las siguientes:

-Por un lado, los arts. 3 y 6 LGS´86, que declaran que los objetivos del sistema sanitario, así como la actuación de las Administraciones públicas sanitarias, estarán orientados prioritariamente a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizándose la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud.

-Por otro lado, el art. 2 de la Ley 16/2003, que recoge entre los principios generales que la informan, la prestación de una atención integral a la salud, comprensiva tanto de su promoción como de la prevención de enfermedades, de la asistencia y de la rehabilitación. Como es evidente la utilización de los DESA, aunque se realice fuera del ámbito sanitario y por personas o entidades ajenas al Sistema Riojano de Salud, coadyuva a la consecución de los objetivos y finalidades últimos del Sistema Nacional de Salud, pues la utilización de los DESA se ordena a garantizar una asistencia médica inmediata, donde y cuando sea necesaria, a quienes padezcan patologías cardiovasculares súbitas que requieran una asistencia inmediata para salvar la vida de quienes las sufran.

C) Para concluir, el contenido del Anteproyecto tiene también una cierta proyección procedimental pues, mediante el Reglamento en tramitación, habrán de regularse varios procedimientos administrativos, como los dirigidos a comunicar la instalación de los DESA, a acreditar a las personas y entidades que han de impartir formación para el uso de los DESA o a inscribir en el REDESA los diferentes actos y sujetos susceptibles de inscripción.

Pues bien, para regular esta materia, el Gobierno autonómico cuenta con el título competencial reconocido en el 8.2 EAR ´99 en materia de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*”; competencia que debe ser ejercida de modo respetuoso con las disposiciones que, en materia de “*procedimiento administrativo común*” dicte el legislador estatal al abrigo de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999) y que actualmente, se contienen, de modo primordial, en la LPAC´15.

D) En definitiva, es claro que la CAR ostenta competencia para la regulación de la materia objeto del Anteproyecto, pero, al hacerlo, debe moverse dentro de los límites y condicionantes que resultan de las competencias estatales, y que hemos analizado en este apartado.

2. Cobertura legal.

Sentada la competencia de la CAR para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de dictamen y su cobertura legal.

Como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Primero, relativo a la preceptividad de nuestro dictamen, el Gobierno de La Rioja está legalmente habilitado para regular la norma proyectada, que habrá de desarrollar los ya citados arts. 48 y 52 LRS´02, que han sido transcritos con anterioridad, y a los que nos remitimos.

Por otro lado, la DF 1ª LRS´02 faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de la Ley, como así habrá de hacer mediante la aprobación del Decreto en tramitación.

3. Rango normativo formal.

En cuanto al rango de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR´99.

Por otro lado, sobre esta misma materia se halla actualmente en vigor el Decreto 48/2008, por lo que solo una norma de igual o superior rango podría derogarlo.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario

1. Observaciones generales.

A) La norma sometida al dictamen de este Consejo tiene por objeto regular la instalación y utilización, fuera de los centros o entornos sanitarios, de los DESA, ante una situación de parada cardíaca; establecer los requisitos de formación (y el contenido de esta) que son necesarios para la utilización de esos DESA por personal no sanitario; así como determinar las condiciones que han de cumplir las personas o entidades que impartan esa formación (art. 1º).

Así, el Capítulo II del Anteproyecto (arts. 4 y 5) regula la instalación de los DESA; el Capítulo III (arts 6 y 7), la utilización de los DESA y la acreditación de las personas que pueden usarlos; y el Capítulo IV (art.8), la acreditación de las personas o entidades que pueden impartir formación relativa al uso de los DESA.

Además de ciertas cuestiones accesorias (presentación de documentos y tratamiento de datos, arts. 9 y 10), el Anteproyecto establece también el régimen del REDESA (Capítulo VII, arts. 11 y ss), regulando su naturaleza, estructura, actos y sujetos inscribibles, y procedimiento de inscripción.

Finalmente, el Capítulo VIII disciplina los “*sujetos responsables de la utilización de los desfibriladores semiautomáticos externos*” y la actuación administrativa de “*inspección y control*” en la materia.

B) Teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de los dictámenes (art. 2.1 de la Ley 3/2001), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos de la misma que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo lo dictamina favorablemente, sin perjuicio de las observaciones que expresamos a continuación sobre preceptos concretos del tercer borrador del Anteproyecto.

2. Observaciones sobre preceptos concretos del articulado.

A) El **art. 3 (“Definiciones”)** contiene una lista de conceptos utilizados a lo largo del texto, con sus correspondientes definiciones; técnica que, sin duda, facilita la comprensión de los mandatos normativos contenidos en los preceptos siguientes. Pues bien, nos permitimos sugerir que sean incluidos, en ese artículo 3º, las definiciones de otros términos son también reiteradamente empleados en el Anteproyecto, como los de *personas acreditadas para el uso del desfibrilador* (art. 4.2.d o art. 6.1) o *titular responsable del DESA* (art. 4.8).

B) En el **art. 3.b)**, parece existir un defecto de redacción: “*toda persona que su profesión sanitaria...*”; en lugar de “*toda persona [cuya] profesión sanitaria...*”.

C) El **art. 4.7** presenta un error de concordancia sintáctica pues, al señalar que “*cualquier variación de los datos que figuran en la declaración responsable, así como la retirada del mismo, se comunicará...*”; parece evidente que quiere referirse a *la retirada del desfibrilador*, cuya instalación ha sido previamente objeto de la declaración responsable regulada en el propio art. 4.

D) El **art. 6.1** del Anteproyecto establece que los DESA podrán ser utilizados, tanto por personal sanitario, como por “*personas que*”, sin tener la condición de personal sanitario, “*dispongan del certificado acreditativo de la formación regulado en el presente Decreto*”. A su vez, el **art. 6.3** dispone que “*toda actuación con DESA*” comporta la obligación de contactar, con carácter previo o de forma inmediata, “*con el Servicio de Emergencias sanitarias extrahospitalarias... con el fin de garantizar el control médico de*

la actuación y la continuidad asistencial de la persona atendida”. Esta previsión del art. 6.3 es enteramente lógica pues, con ella, se pretende, en garantía de la salud de quien sufra una parada cardiorrespiratoria, que quien utilice un DESA lo haga bajo control médico. El mecanismo que se ofrece garantizar ese seguimiento médico es el contacto telefónico con los Servicios de Emergencias (teléfono 112).

Sin embargo, parece que esa obligación de comunicar el uso de un DESA a personal médico sólo tiene sentido cuando quien va a hacer uso del DESA sea el personal *no sanitario*; no cuando el DESA vayan a utilizarlo profesionales sanitarios que, por razón de su condición, garanticen ya el seguimiento médico del uso del DESA.

A este Consejo le queda la duda de si la redacción del art. 6.3 (que no establece distinción alguna en función de si quien utiliza el DESA es o no profesional sanitario), obedece a un error o es un propósito deliberado del redactor del texto, cuya intención sería que, en todo caso, cualquier utilización del DESA esté bajo el control de los Servicios de emergencias sanitarias extrahospitalarias.

E) El art. 7 del Anteproyecto regula la “*acreditación*” que permite al personal no sanitario utilizar DESA, y disciplina aspectos tales como el requisito previo de formación, la presentación de solicitud, la expedición de certificación de acreditación por la Administración y la inscripción registral del personal acreditado.

-Sin embargo, no se especifica el **plazo** del que dispone la Administración para resolver el procedimiento administrativo de expedición de la certificación. A falta de tal previsión, el plazo sería el general de tres meses que establece el art. 21.3 LPAC’15, plazo que es, por lo demás, el que prevé el propio Anteproyecto en relación con el procedimiento para la acreditación de las personas o entidades formadoras (art. 8.4) y que, por razón de coherencia interna del Anteproyecto, debería preverse también para el procedimiento regulado por el art. 7. Sea como fuere, razones de seguridad jurídica hacen aconsejable que la norma establezca con precisión cuál sea ese plazo, pudiendo el titular de la potestad reglamentaria seleccionar el que considere más razonable, siempre que no exceda el plazo de seis meses, límite temporal cuya superación le queda vedada, al estar reservada a las normas con rango de Ley y al Derecho de la Unión Europea (art. 21.2 LPAC’15).

-Por otro lado, aunque el art. 7 tampoco aclara cuál haya de ser el **sentido del silencio** en este procedimiento (procedimiento que se inicia a instancia de parte); con arreglo al art. 24.1 LPAC’15, parece claro que el silencio debe tener efecto estimatorio, al no encontrarnos en ninguno de los supuestos en los que, como excepción a la regla general, el art. 24.1 LPAC’15 prevé, o habilita, el sentido negativo del silencio. De nuevo, resultaría preferible que la norma proyectada lo aclarase así.

F) En relación también con el sentido del silencio, cabe hacer parecidas consideraciones respecto al procedimiento de acreditación de personas o entidades formadoras que regula el **art. 8** del Anteproyecto, pues dicho precepto nada indica al respecto, por lo que, de nuevo, resultaría oportuno que explicitase que la demora administrativa de más de tres meses en resolver producirá el efecto de entender estimada la solicitud de acreditación.

G) El **art. 9.1.a)** (*“Presentación de documentos y notificaciones”*) menciona las direcciones de las actuales dependencias de la *“Dirección General Competente en [materia de] autorización de centros sanitarios”* y del *“Servicio de atención al ciudadano”*, como lugares físicos a los que los interesados pueden acudir para obtener los modelos oficiales a los que el precepto se refiere.

Como hemos señalado en numerosos dictámenes (por todos, D.2/14) resulta discutible la técnica consistente en hacer constar en un Decreto la ubicación física concreta de las dependencias actuales de un determinado órgano administrativo. Aunque esa indicación obedezca al buen propósito de informar a los interesados del emplazamiento de un órgano o registro administrativo, tal función es más propia de los diversos instrumentos de comunicación pública de los que puede servirse cualquier Administración (su página web, guías de comunicación o similares, que se actualizan de modo periódico) que de una disposición normativa, que está llamada a contener prescripciones jurídicas, y que, además, quedaría privada siquiera de ese valor informativo tan pronto se modificara la ubicación del órgano al que se refiere.

Al respecto, nos permitimos advertir que varios preceptos del Anteproyecto se remiten a *“las direcciones que indica el art. 9”* (es el caso de los arts. 4.3, 6.4, 7.2 y 8.3), por lo que si el art. 9 fuera objeto de alguna modificación, deberá procurarse que los preceptos que reenvían a él guarden la debida coherencia interna con el contenido que resulte de esa hipotética alteración del art. 9.

H) El **art. 11.2** (*“El REDESA permitirá a la DG competente disponer de la información sobre los DESA instalados...”*) no contiene propiamente ninguna prescripción normativa, porque no anuda a un supuesto de hecho una consecuencia jurídica, sino que más bien alberga una explicación o justificación de la finalidad y utilidades posibles del REDESA. Por ello, el texto del art. 11.2 encontraría mejor acomodo en la parte expositiva del Decreto.

I) El **art. 12** del Anteproyecto (*“Objeto y estructura”* del REDESA) regula las tres *“partes”* que integran el referido Registro; a las que, a su vez, el propio art. 12 denomina *“Registros”*: *“Registro de desfibriladores”*, *“Registro de personas acreditadas para la utilización”* y *“Registro de personas o entidades acreditadas para impartir formación”*.

Creemos que esa denominación (“Registros”) debe su origen al hecho de que el vigente Decreto 48/2008 no contempla la existencia de un único Registro, sino de varios, concretamente, los creados en virtud del art. 11.1, apartados a), b) y c) del propio Decreto 48/2008, apartados cuyo contenido es muy semejante al de los apartados 2, 3 y 4 del art. 12 del Anteproyecto.

Ahora bien, si el propósito de la nueva norma es unificar esos tres Registros preexistentes en uno solo (el nuevo REDESA), parecería más lógico que las “Partes” de ese nuevo Registro único se denominasen “Secciones”, en lugar de seguir denominándolas “Registros”, término idéntico al del Registro en el que se integran.

J) El art. 15 regula la “*Vigencia, modificación y cancelación*” de las inscripciones practicadas en el REDESA. Creemos que la remisión que el **art. 15.2** hace a “*los plazos previstos en los artículos 4.7 y 8.6*” se refiere, en realidad, a los artículos 4.7 y 8.5.

K) El **art. 15.3** dispone que “*la cancelación de la inscripción se producirá previa comunicación de la retirada del DESA por su titular o por Resolución del órgano competente en materia de autorización de Centros sanitarios*”. Parece que, con ello, el precepto prevé que la cancelación tenga lugar por dos vías: *de oficio*, por Resolución administrativa; y *a instancia de parte*, por solicitud del titular de la inscripción. Pues bien, si ello es así, lo cierto es que, entre las cancelaciones a instancia de parte, sólo está prevista la que puede interesar el titular de un DESA, por lo que debería también preverse la cancelación, a instancia de parte, de las inscripciones que se practiquen en el “*Registro de personas acreditadas para la utilización*” de DESA, y en el “*Registro de personas o entidades acreditadas para impartir formación*”.

L) La **DA 1ª.1** establece que: “*La Consejería competente en materia de Salud recomendará la instalación en la CAR de, al menos, un desfibrilador semiautomático externo en todos los establecimientos en los que se reciban, transiten, o permanezcan, grandes concentraciones de personas*”. En parecidos términos, la **DA 1ª.2**.

Ambos apartados merecen un juicio favorable a este Consejo, pues se limitan a dirigir una “*recomendación*”, pero no a imponer la “*obligación*” de instalar DESA, aspecto sobre el que nos pronunciamos detenidamente en nuestro D.71/08, en el que razonamos que quedaba vedado a la norma reglamentaria la imposición a los ciudadanos de cargas, requisitos u obligaciones que no estén ya previstas por una norma de rango legal.

En relación con el inciso segundo de la **DA.1ª.2** (“*La asistencia a la parada cardiaca es una emergencia y, como tal, puede implicar la llegada precoz...*”) reiteramos las consideraciones formuladas sobre el art. 11.2, pues también este es un inciso carente de contenido normativo y que, por su finalidad motivadora o justificativa de una determinada

decisión del titular de la potestad reglamentaria (la expresada en el primer inciso de la propia DA.1ª.2), no debería incluirse en el articulado sino en la parte expositiva del Decreto.

M) Conforme a la **DT Única.2 (“Regularización de expedientes”):** *“Los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de esta norma que continúen en tramitación, se resolverán de acuerdo con lo establecido en este Decreto”*. Este apartado resulta contrario a Derecho a criterio de este Consejo.

Evidentes razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) obligan a limitar la posible eficacia retroactiva a las disposiciones del Reglamento que se proyecta, dado que los interesados que, antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento, hayan presentado ya solicitudes para la expedición de la certificación que les acredite como utilizadores de DESA, o como formadores, lo habrán hecho, en su caso, cumpliendo los requisitos que, para la expedición de tales certificaciones establece la normativa hoy en vigor; normativa que será, en principio, la que la Administración habrá de aplicar para resolver sobre esas solicitudes.

Por otro lado, la DT analizada estaría previendo una retroactividad *“de grado medio”*, que es aquella *“en la que la nueva norma se aplica a los efectos nacidos con anterioridad, pero aún no consumados”* (por todas, la STS de 17 de mayo de 1999, RCas. núm. 627/1995).

Ciertamente, ya no puede afirmarse con carácter absoluto que los reglamentos deban carecer, en todo caso, de carácter retroactivo. El art. 47.2 LPAC'15 (como antes el art. 62.2 LPAC'92, y ambos alineándose con el art. 9.3 CE) no considera nula *per se* cualquier disposición administrativa que prevea efectos retroactivos, sino solo aquellas disposiciones que *“establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”* En este sentido, por ejemplo, STS de 3-11-2005 (RCas. núm. 5616/2002, F.J.5, B).

Ahora bien, la posibilidad de dictar reglamentos retroactivos encuentra un límite adicional al que pesa sobre las Leyes. Y es que, como recuerda la STS de 16 de julio de 1990 (RAp. núm. 2.768/1987, con cita de varios pronunciamientos del TC): *“los Reglamentos, al igual que las Leyes, pueden ser retroactivos, siempre que los controles de legalidad no sean quebrantados, o lo que es lo mismo, siempre que el Reglamento traiga su retroactividad de una disposición con rango de Ley, que lo habilite para ello”*.

Pues bien, teniendo en cuenta que, en el caso que nos ocupa, no existe disposición legal alguna que habilite al titular de la potestad reglamentaria a dictar un reglamento que produzca el efecto retroactivo que contempla la DT.Única.2, esta retroactividad solo sería admisible si se previera en favor de los administrados, y no *in peius* (en su contra).

Así, las personas o entidades que, antes de la entrada en vigor del nuevo Decreto hayan presentado solicitudes que todavía no estén resueltas por la Administración en el momento de producirse el cambio normativo, pueden encontrarse en estas dos situaciones:

-*Una*, que cumplan los requisitos establecidos en la nueva norma, en cuyo caso deberán verse favorecidos por la aplicación retroactiva de esta.

-*Otra*, que cumplan con los requisitos establecidos en la norma anterior, pero no con los previstos en la nueva, en cuyo caso el cambio normativo no puede perjudicarles, y sus solicitudes deben resolverse conforme a la normativa anterior.

En consecuencia, la DT. Única.2 debería modificarse en el sentido señalado.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de lo indicado en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen (en particular, en sus apartados 2 y 6,B.2).

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen (en particular, en su apartado 2,M, sobre el apartado segundo de la Disposición Transitoria Única de dicho Anteproyecto).

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