

En Logroño, a 23 de mayo 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, siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**58/19**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Salud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que, en el ámbito del SERIS: i) se crean las categorías estatutarias de Arquitecto técnico; Técnico de mantenimiento; Oficial de mantenimiento; Técnico especialista en Dietética y Nutrición; y ii) se suprimen las de Jefe de taller; Albañil; Calefactor; Carpintero; Electricista; Fontanero; Mecánico y Pintor.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

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

- Resolución de inicio, de la Gerente del Servicio Riojano de Salud (SERIS), de 18 de diciembre de 2018.
- Primer borrador del Anteproyecto.
- Memoria justificativa de la disposición proyectada, de 19 de diciembre de 2018.
- Informe, de la Dirección General de Función Pública (DGFP), de 15 de enero de 2019.
- Informe complementario, del Centro gestor, para la Oficina de Control Presupuestario (OCP), de 11 de marzo de 2019.
- Informe, de la OCP, de 12 de marzo de 2019.
- Informe, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (DGSJ), de 1 de abril de 2019.

-Informe, de la Dirección General de Recursos Humanos del SERIS, y segundo borrador del texto de la disposición proyectada.

-Resolución de formación del expediente, de la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, de 23 de abril de 2019.

-Remisión al portal de transparencia.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 24 de abril de 2019, registrado de entrada en este Consejo el 25 de abril de 2019, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 26 de abril de 2019, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

#### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero**

##### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

1. El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

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

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

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

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

Pues bien, la norma proyectada se dicta en ejecución de la Ley 55/2003, en cuanto tiene por objeto, como prevé su art. 15.1: i) la creación de las Categorías estatutarias de *Arquitecto técnico; Técnico de mantenimiento; Oficial de mantenimiento; Técnico especialista en Dietética y Nutrición*; y ii) la supresión de las de *Jefe de taller; Albañil; Calefactor; Carpintero; Electricista; Fontanero; Mecánico y Pintor*. Al tiempo, también supone el desarrollo de la Ley 2/2002, pues contribuye a configurar, siquiera sea muy limitadamente, el régimen jurídico del personal estatutario, al crear y suprimir Categorías.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de

oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general**

#### **1. Planteamiento.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en la misma, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas (cfr. p.e, entre otras, la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo).

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.

#### **2. Resolución de inicio del expediente.**

Según el art. 33.1 de la Ley 4/2005, *el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia.*

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 18 de diciembre de 2018, por la Gerente del SERIS.

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

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

Sobre el Gerente del SERIS, el art. 91 de la Ley 2/2002 dispone que *“asume las funciones de gestión del SERIS de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y con lo que se*

*establezca reglamentariamente*". En punto a sus funciones, el art. 92.1 k) le confiere, entre otras, "*aquellas que pudieran legal o reglamentariamente atribuírsele*".

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

De otra parte, el Decreto 40/2017, de 15 de septiembre, establece la estructura orgánica y funciones de la Gerencia del SERIS. Su art. 1.2 desarrolla el ya citado art. 92.1 k), de la Ley 2/2002, e incluye, entre las funciones del Gerente, en su apartado c), "*la planificación normativa y las propuestas de Proyectos de Decreto o Anteproyectos de Ley que se refieran al personal estatutario del SERIS*". Por su parte y conforme al art. 3.4, del Decreto 24/2015, de 21 de julio, la Gerencia del SERIS "*asumirá las competencias que correspondan a las Secretarías Generales Técnicas respecto del personal integrado en la Dirección de Recursos humanos*".

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

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

Desde el punto de vista del contenido de la Resolución de inicio, el art. 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que "*la 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 de 18 de diciembre de 2018 cumple las exigencias legales reseñadas, si bien este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención no es referible sólo a la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, sino también a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10 y D.63/13); cuestión que, en este caso, la Resolución de inicio no aborda de modo expreso. Esta omisión, con serlo, carece de relevancia invalidante del procedimiento, en cuanto que la CAR es, en efecto, competente para dictar la norma proyectada.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

*1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación.*

En el expediente, la Resolución de inicio viene acompañada de una Memoria justificativa, de 19 de diciembre de 2018 que, si bien, en lo demás, se ajusta a las previsiones del precepto transcrito, no contiene una tabla de vigencias ni una relación de disposiciones afectadas por la futura aprobación del Decreto.

En el apartado relativo a la *valoración económica del impacto* de la entrada en vigor del Decreto, la Memoria se limita a consignar que “*la creación de las Categorías es una declaración jurídica que, en principio y en cuanto tal, no conlleva coste económico*”, así como que “*habrá que dar cuenta del coste en los expedientes de plantilla (para la creación de las plazas correspondientes) y en el de reforma de la actual relación de puestos de trabajo de los Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios del SERIS*”. Esta valoración resulta posteriormente, en el trámite de informes preceptivos, corregida (en los términos que más adelante se expondrán) por la Oficina de Control Presupuestario.

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

### **4. Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de*

*anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación.*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución, de ese órgano, de 23 de abril de 2019. Sin embargo, debemos poner de manifiesto que la formación del expediente debe llevarse a cabo a continuación de la elaboración de la Memoria inicial y el primer borrador; pero, en este caso, el trámite de formación de expediente se ha realizado incluso después de la emisión del informe de los Servicios Jurídicos, cuando hemos reiterado que el informe de los Servicios Jurídicos debe ser el último de todos, con el fin de que pueda ser examinado todo el *iter* procedimental de la norma. Dicha diligencia es simultánea a la Memoria final, cuando tendría que haberse dictado a continuación e la Memoria inicial.

## **5. Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad -fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo*

*podrá reducirse a siete días.*

En el caso que nos atañe, el Anteproyecto no ha sido sometido al trámite de audiencia corporativa, dado que se trata de una norma de contenido organizativo, puesto que se limita a regular algunas de las Categorías en las que se estructura el personal estatutario del SERIS.

Conviene destacar que, al parecer, la norma proyectada ha sido sometida a la preceptiva negociación colectiva, por cuanto, en la Parte expositiva, en su segundo borrador, se incluye la mención a que el contenido de la misma ha sido sometido a negociación en las reuniones, de la Mesa sectorial del SERIS, celebradas el 15 y 29 de noviembre. Sin embargo, consideramos que dicha mención, por sí sola, no resulta suficiente y sería preciso aportar al expediente las actas levantadas con motivo de la celebración de dichas reuniones, por las siguientes razones:

-Porque así lo indica expresamente la DA 1ª del Decreto 2/2011, de 14 de enero, de Selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos de trabajo del SERIS, al determinar que *“la creación de Categorías de personal estatutario se realizará mediante Decreto, previa negociación en la Mesa sectorial correspondiente”*.

-Porque los arts. 13.2, 15.1 y 79.2, del Estatuto-Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, aprobado por la Ley 55/2003, prevén un específico mecanismo negociador de los Planes de ordenación de los recursos humanos de esos Servicios, que afecta a las medidas que entrañen el establecimiento, modificación o supresión de Categorías de personal estatutario.

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

-Porque el art. 76.3 de la Ley (de la CAR) 2/2002 dispone que *“el personal del SERIS tendrá los órganos de representación y negociación que la legislación*

*específica determina”*; mención que incluye a la Mesa sectorial prevista por el art. 79.2 Ley 55/2003.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.*

En el presente caso, obran en el expediente los informes de la OCP, de 12 de marzo de 2019; de la DGFP de 15 de enero de 2019; y de la DGSJ, de 1 de abril de 2019. Al respecto, ha de señalarse cuanto sigue:

-Los informes de la OCP y la DGFP se consideran preceptivos al amparo del art. 50 de la Ley 2/2017, de 31 de marzo, de Presupuestos generales de la CAR para el año 2017; pues, este precepto señala que: *“todos los Acuerdos, Convenios, Pactos o Instrumentos singulares, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, adoptados en el ámbito del Sector público de la CAR requerirán para su plena efectividad, antes de su adopción, el informe previo y favorable de la OCP y de la DGFP, sin que, de los mismos, pueda, en ningún caso, derivarse, directa o indirectamente, incremento del gasto público en materia de costes de personal y/o retribuciones”*. Ciertamente, los dos expresados informes analizan en qué medida el texto proyectado podría suponer un incremento del gasto público en materia de retribuciones y recuerdan la necesidad de evitar ese incremento.

-El informe de la DGFP, *“comparte con el Centro gestor que la aprobación del Decreto que se pretende no tiene coste económico por sí misma. Aunque en un futuro, sí que existirá incidencia en el gasto público con las necesarias actualizaciones de la plantilla y de la relación de puestos de trabajo, una vez en vigor el Decreto, sin que pueda establecerse en este momento si dicha incidencia producirá un ahorro o un coste económico”*.

-El informe de la OCP considera que *“la creación de estas nuevas Categorías responde a niveles organizativos y de coherencia administrativa, sin que ello suponga, por sí misma, variación en el coste de personal”*.

-El informe de la DGSJ consta recabado, y emitido el 1 de abril de 2019. Como hemos señalado en otros dictámenes, dicho informe, además de preceptivo, tiene carácter de último (por todos, D.22/07). En este caso, el informe fue solicitado una vez que habían sido emitidos ya los de la OCP y la DGFP de modo que la DGSJ tuvo ocasión de pronunciarse con conocimiento de las alegaciones y observaciones formuladas por los demás órganos y Servicios, aunque el mismo fue emitido antes de la Resolución de formación de expediente y, por lo tanto, sin tener a la vista la misma, ni tampoco la Memoria última. Las observaciones formuladas por la DGSJ son acogidas (mediante informe, de la Directora de Recursos Humanos del SERIS, de 12 de abril de 2019) y dan lugar a un segundo y último borrador del texto.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

*1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 23 de abril de 2019, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición.

8. Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general.

### Tercero

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

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

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

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

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

*“La organización política y territorial y el esquema de distribución de competencias en materia de sanidad y asistencia sanitaria que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, provocan el nacimiento, en el año 1986 y mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, del Sistema Nacional de Salud, concebido como el conjunto de los servicios de salud con un funcionamiento armónico y coordinado...”*

*La conveniencia de una normativa propia para este personal deriva de la necesidad de que su régimen jurídico se adapte a las específicas características del ejercicio de las profesiones sanitarias y del servicio sanitario-asistencial, así como a las peculiaridades organizativas del Sistema Nacional de Salud.*

*Este último aspecto, la adecuación del Estatuto-Marco a los peculiares principios organizativos del Sistema Nacional de Salud, merece ser resaltado por cuanto constituye una de las piezas angulares de la nueva regulación del personal.*

*El Sistema Nacional de Salud es un modelo organizativo especial (que sólo existe en el ámbito de los Servicios sanitarios públicos), que crea y configura la Ley General de Sanidad como medio de adaptación de tales Servicios a la organización política y territorial española, y que se concibe como el conjunto de los diferentes Servicios de Salud con un funcionamiento armónico y coordinado”.*

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

Pues bien, a través de la norma proyectada, la CAR ejerce su competencia para el desarrollo de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 31.5 EAR’99); y lo hace en relación con sus competencia de desarrollo y ejecución en materia de sanidad (cfr, los arts. 9.5, del EAR’99 y 2.1, de la Ley 14/1986), en cuyo ejercicio se dictó la Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Este ámbito competencial, no aparece correctamente recogido en la parte expositiva de la norma, en la que, en primer lugar, se alude al art. 8.1.1 EAR’99, que atribuye a la CAR la competencia exclusiva en la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, siendo evidente que el SERIS no es una institución de autogobierno; por lo que esta deficiencia debe ser corregida.

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

**2. Tampoco ofrece duda la cobertura legal que ampara al Gobierno de La Rioja.**

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

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

**3.** En cuanto al **rango normativo** de la norma proyectada, es también adecuado pues, conforme a los apartados 1 y 3 de la DA 1ª del Decreto 2/2011, la creación, agrupación y supresión de Categorías profesionales en el ámbito del SERIS se realizará mediante Decreto. Además, la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, de conformidad con el art. 24.1 a) EAR'99, según reconoce también el art. 46.1 de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; sin que la Ley 2/2002 habilite a los Consejeros para su desarrollo directo (art. 46.1 Ley 8/2003, *a contrario*).

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

#### **Cuarto**

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

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

Conforme a sus arts. 5 a 9, este personal se clasifica según tres criterios: i) la *función* desarrollada (sanitaria o de gestión y servicios); ii) el *nivel de titulación académica* exigido para el ingreso (formación universitaria -licenciados o diplomados-, formación profesional -superior o media- o, en el caso del personal de gestión y servicios, Educación Secundaria obligatoria y equivalente); y iii) el *tipo de nombramiento* (fijo o temporal).

La DT 2ª de la Ley 55/2003 dispone que, el personal sanitario con formación universitaria de diplomado (art. 6.2.a, apartados 3º y 4º), pertenecerá al grupo funcional “B” de la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública; y el personal sanitario con formación profesional de técnico superior, al grupo “C”. Tras la entrada en vigor del Estatuto básico del empleado público (EBEP, aprobado por la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, ahora sustituido por el RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre) estas menciones a los grupos “B” y “C” deben entenderse hechas, respectivamente, a los grupos “A2” y “C1”, tal como establecen, en su actual redacción, el art. 76 y la DT 3ª de la Ley 7/2007 y del EBEP.

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

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

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

Por lo que hace al Catálogo (que figura como Anexo del RD 184/2015) el art. 5 de dicho RD determina que se estructura en los siguientes elementos: i) Grupo y Subgrupo profesional; ii) Categoría de referencia; y iii) Categorías equivalentes a la que se fija, en cada caso, como de referencia.

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

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

**2.** El Anteproyecto de Decreto tiene su justificación (según se describe en la Memoria justificativa), en el apartado 5, punto 2.b. (*Revisión de las Categorías estatutarias*) del *Quinto Plan de ordenación de recursos humanos del SERIS* (aprobado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2016, de la Presidencia del SERIS, publicada en el BOR de 28 de diciembre de 2016) que establece, como objetivo, afrontar, desde una perspectiva global, una actualización de la ordenación de Categorías, con atención a la regulación contenida en el RD 184/2015, de 13 de marzo (por el que se regula el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud y el procedimiento de su actualización).

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

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

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

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

El objeto de la norma que se pretende aprobar es la creación de cuatro nuevas Categorías estatutarias en el ámbito del SERIS; la supresión de ocho de las actuales Categorías estatutarias en el ámbito del SERIS; la disposición de determinadas integraciones de personal estatutario fijo que cumplan los requisitos de titulación, o en su caso la conversión de plazas vacantes, pertenecientes a algunas de las Categorías

estatutarias suprimidas en una de las Categorías de nueva creación; el mantenimiento de la declaración de “*a extinguir*” de aquellas plazas cuyos titulares no cumplen los requisitos de titulación; determinadas previsiones en relación con el personal estatutario interino perteneciente a algunas de las Categorías estatutarias que se suprimen; y finalmente, la determinación de características de los puestos de trabajo correspondientes a dos de las nuevas Categorías estatutarias que se crean. En concreto, el detalle de las cuestiones descritas es el siguiente:

-Se crean las siguientes Categorías estatutarias: i) *Técnico Especialista en Dietética y Nutrición*; ii) *Arquitecto Técnico*; iii) *Técnico de Mantenimiento*; y iv) *Oficial de Mantenimiento*.

-Se suprimen las siguientes Categorías estatutarias: i) *Jefe de Taller*; ii) *Albañil*; iii) *Calefactor*; iv) *Electricista*; v) *Fontanero*; vi) *Mecánico*; y vii) *Pintor*.

-Se integra el personal estatutario fijo y las plazas vacantes pertenecientes a las Categorías estatutarias de *Albañil*, *Calefactor*, *Carpintero*, *Electricista*, *Fontanero*, *Mecánico* y *Pintor* en la Categoría estatutaria de nueva creación de *Oficial de Mantenimiento*.

-Se prevé que, al personal interino perteneciente a algunas de las anteriores Categorías estatutarias, que cumpla los requisitos de titulación, se le expedirá un nuevo nombramiento en la Categoría de *Oficial de Mantenimiento*; sin embargo, aquellos interinos que no cumplan los requisitos de titulación se mantendrán en sus actuales nombramientos hasta que se resuelva la primera convocatoria de selección o provisión en la Categoría de nueva creación de *Oficial de Mantenimiento*, tras la cual sus plazas quedarán automáticamente amortizadas, y extinguidas las relaciones de servicio del personal interino.

-Se determinan las características propias de los puestos de trabajo correspondientes a las dos nuevas Categorías estatutarias (mientras no se modifique la actual Relación de Puestos de Trabajo): i) *Técnico de Mantenimiento* (Sistema de provisión: LD; Grupo: C1 Complemento de destino: 17; Complemento específico: 4.893,84 euros; Complemento de productividad, factor fijo: 34,83 euros/mes); y ii) *Técnico Especialista en Dietética y Nutrición* (Sistema de provisión; Grupo: C1; Complemento de destino: 17; Complemento específico: 3.024,48 euros; Complemento de productividad, factor fijo: 34,83 euros/mes).

4. A partir de ahí, teniendo en cuenta que la norma reglamentaria proyectada es, desde luego, conforme con los principios de competencia y jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminarla favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como

contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa el artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en este dictamen.

### **Tercera**

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

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO**

Joaquín Espert y Pérez-Caballero