

En Logroño, a 29 de diciembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

93/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se integra la Categoría de Médico del Servicio de Urgencias de Atención Primaria (SUAP) en la de Médico de Familia en Equipos de Atención Primaria (EAP), en el ámbito del Servicio Riojano de Salud (SERIS)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En este dictamen se emplean las siguientes siglas y abreviaturas:

- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.
- cfr.= Confróntese, véase.
- Consejería actuante/consultante = Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja.

- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es adicional/es.
- DD= Disposición derogatoria
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- EAP= Equipos de Atención Primaria
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- EMPES= Estatuto marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, aprobado por la Ley (estatal) 55/2003, de 16 de diciembre.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.
- LCCR= Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR= Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LO= Ley Orgánica.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SERIS=Servicio Riojano de Salud.
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.
- SUAP= Servicio de Urgencias de Atención Primaria.

Segundo

La Excma. Sra. Consejera precitada remite, para dictamen, el referido Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Resolución de inicio de 09-10 -2020, de la Gerencia del SERIS.

-Primer borrador del Decreto, sin fecha.

-Memoria justificativa, del Jefe de Servicio de Recursos Humanos de la Gerencia del SERIS, de 15-10-2020, que examina la competencia de la CAR, los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido y el *iter* procedimental seguido. A este respecto, señala que el Anteproyecto ha sido negociado en las reuniones de la Mesa Sectorial del SERIS de fechas 18 de mayo de 2020, 16 junio de 2020, y 2 de octubre de 2020, en la que se alcanzó acuerdo unánime sobre el mismo.

-Diligencia, de 21-10-2020, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente de elaboración de la disposición general.

-Informe de la DG de Control Presupuestario, de fecha 26-10-2020

-Informe de la DG de Función Pública, de fecha 29-10-2020.

-Informe del Jefe de Servicio de Recursos Humanos de la Gerencia del SERIS, de 6-11-2020, en contestación a los informes de la DG de Función Pública y de DG de Control Presupuestario.

-Segundo borrador del Proyecto de Decreto, tras los referidos informes, de 6-11-2020

-Informe, de los Servicios Jurídicos, de 25-11-2020, que contiene unas consideraciones generales sobre el Anteproyecto (competencia de la CAR, contenido y cumplimiento de trámites) y sobre su redacción. En lo sustancial, el informe es favorable al texto del borrador, si bien realiza una precisión o advertencia sobre la redacción de la fórmula promulgatoria; y, en relación con el procedimiento de elaboración, entiende que los informes y memorias del expediente deben remitirse al portal de transparencia y que sería conveniente incluir las actas de la Mesa sectorial en las que se trató de este Anteproyecto.

-Actas de la Mesa Sectorial del SERIS núms 6/2020, de 18 de mayo; y 9/2020, de 16 de junio. Con posterioridad y a solicitud de este Consejo, se ha incorporado al expediente el borrador del acta núm. 12/2020, de 2 de octubre.

-Memoria final, de la SGT de la Consejería actuante, de 26-11-2020, en el que, tras examinar el marco normativo del Decreto proyectado, el contenido y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, emite informe favorable.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26 de noviembre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 27 de noviembre de 2020, la Excm. Sra. Consejera 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 30 de noviembre de 2020, 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 a la Consejera señalada 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. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución (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 Anteproyecto de Decreto al

bloque 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

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. 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.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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 la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

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, 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, a pesar de que hubiera sido deseable que en la Memoria final se hiciese constar el supuesto que, conforme a lo previsto en el art. 32 *bis* LFAR de la Ley 4/2005, ha fundamentado la omisión de este trámite, dado el contenido de la norma, cabe considerar la concurrencia, en este caso, de varios de dichos supuestos.

En consecuencia, el presente trámite ha de tenerse por correctamente cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“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 Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 9-10-2020 fue dictada por el Gerente del SERIS debiendo señalar que, en esa fecha, estaba vigente el Decreto 45/2020, de 3 de septiembre por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería consultante que, en su DA 1ª, adscribe a la misma el organismo autónomo SERIS. A su vez, el art. 1.2 c) del vigente entonces Decreto 40/2017, de 15 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones de la Gerencia del SERIS (hoy derogado por el Decreto 95/2020, de 14 de octubre), prevé que corresponde al Gerente del SERIS, *“la planificación normativa y las propuestas de proyectos de Decreto o Anteproyectos de ley que se refieran al personal estatutario del SERIS”.*

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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 9-10-2020, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, describe el objeto y finalidad de la norma, y contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación a la competencia administrativa del órgano que

aprueba la Resolución de inicio, pero omite la referencia a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se no ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros),

La competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

Este defecto, que debe evitarse en lo sucesivo, no vicia de nulidad, sin embargo, el presente procedimiento ya que los títulos competenciales estatutarios que amparan al Anteproyecto, y a los que enseguida aludiremos, son recogidos en la parte expositiva del mismo.

Por lo demás, de acuerdo con el citado precepto, la Resolución señala que, bajo la supervisión de la Dirección de Recursos Humanos, se designa al Servicio de Recursos Humanos como unidad encargada de elaborar el Anteproyecto.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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.

Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Memoria inicial de 15-10-2020 cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado y se acompaña del texto inicial de la norma proyectada.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“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 Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica 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 Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 21-10-2020.

5. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 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 Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica 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 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 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 concurren 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) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) En el presente procedimiento, no se ha llevado a cabo este trámite de audiencia. No obstante, según expone la Memoria de 15-10-2020, la norma proyectada ha sido sometida a debate y negociación en las reuniones de la Mesa sectorial del SERIS de 18-05-2020, 16-06-2020, 2-10-2020 (se adjuntan actas), alcanzándose en esta última un acuerdo unánime sobre el mismo.

Teniendo en cuenta el carácter pluripersonal de participación social de dicho órgano, dicha consulta sirve para tener por cumplido el citado trámite, como hemos declarado en reiteradas ocasiones (cfr. p.e. nuestros Dictámenes D.22/07, D.38/14, D.26/15 y D.29/15, entre otros).

Al respecto, ha de señalarse que los arts. 13.2, 15.1 y 79.2 EMPRESS, prevén un específico mecanismo negociador de los Planes de ordenación de los recursos humanos de esos Servicios, que afecta a las medidas que entrañen el establecimiento, modificación o supresión de Categorías de personal estatutario.

El art. 79.2 EMPRESS establece así 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 CA correspondiente, así como las que hayan obtenido el 10 % o más de los representantes en la elecciones para Delegados y Juntas de personal en el Servicio de salud. Y el art. 80.2 EMPRESS prevé, 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 EMPRESS).

Por su parte, la Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud, dispone, en su art. 76.3, que el personal del SERIS tendrá los órganos de representación y negociación que la legislación específica determina, mención que, naturalmente, incluye a la Mesa sectorial prevista por el art. 79.2 EMPCESS; y, así, la DA primera del Decreto 2/2011, de 14 de enero, de Selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos de trabajo del SERIS, señala que, en el ámbito del SERIS, la creación o la agrupación de Categorías de personal estatutario o Grupos profesionales se realizará mediante Decreto, previa negociación en la Mesa Sectorial correspondiente.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el art. 38 LFAR:

“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 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 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”.

Esta fase procedimental, de conformidad con los arts. 48 y 52 de la Ley 1/2020, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la CAR para el año 2020, se ha recabado y se ha emitido informe (26-10-2020) de la DG de Control Presupuestario, según el cual el Decreto proyectado “no tendrá impacto en términos presupuestarios”; y de la DG de Función Pública, que informa favorablemente el Anteproyecto propuesto, si bien realiza dos sugerencias, una de las cuales se ha incorporado al texto.

Y, finalmente, han intervenido los Servicios Jurídicos, que se pronunciaron, en esencia, favorablemente sobre ese último borrador, en su informe de 25-11-2020.

No obstante, el informe Jurídico advierte, a juicio de este Consejo, acertadamente, sobre la necesidad de remitir al *Portal de transparencia* los informes y memorias que se incorporen al expediente. En efecto, a la vista del citado art. 38 LFAR, el Anteproyecto, “*como norma en tramitación*”, debió ser publicado en dicha sede, a lo que se une la

obligación derivada del 9 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, de publicar “*información de relevancia jurídica*” y especialmente los proyectos de reglamentos y memorias e informes relativos a su elaboración (letras c y d).

No consta en el expediente, sin embargo, ninguna actuación a este respecto y, a la fecha de emisión de este Dictamen, este Consejo ha comprobado que, en el *Portal de transparencia*, no se halla publicado el Anteproyecto que nos ocupa.

Por tanto, reiteramos la necesidad de efectuar las publicaciones exigibles por los preceptos que se vienen examinando y dejar constancia de su cumplimiento en el propio expediente y estimamos que dicha publicación y constancia deben efectuarse en este caso antes de la aprobación final del Anteproyecto.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“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 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 Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria final, firmada por la SGT actuante el 26-11-2020.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, con la salvedad señalada en el apartado 6 de este Fundamento de Derecho que debe ser subsanada.

Tercero

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

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 que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

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”*. El Anteproyecto que nos ocupa vendría así a desarrollar *“las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”* que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18 CE, corresponde determinar al Estado.

En el ámbito que ahora interesa, el EMPRESS (Ley estatal 55/2003), al amparo precisamente de dicho título competencial (DF 1ª), ha establecido las normas que constituyen las bases del régimen estatutario del personal de los Servicios de salud; lo cual, además, conviene ponerlo en relación con la evolución del régimen del personal estatutario de los servicios de salud hacia una relación funcional de carácter especial (STC 117/2019, FJ 3).

Más concretamente, el art. 15.1 EMPRESS ha previsto de forma expresa 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 art. 13 EMPRESS”*.

La Memoria y la parte expositiva del Anteproyecto alude también a los títulos competenciales de desarrollo legislativo y ejecución que las CCAA y, en concreto la CAR, tiene en materia de coordinación hospitalaria (*ex art. 9.4 EAR'99*) y sanidad e higiene (art. 9.5 EAR'99), así como a la función ejecutiva que ostenta para en la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (*ex art. 11.1.14 EAR'99*) que, como es sabido, habilita también para dictar normas de organización de los servicios, según han reconocido

diversas SSTC (cfr., p.e., la STC 35/82, entre otras) y varios de nuestros Dictámenes (cfr., p.e., los D.40/09 y D.53/14, entre otros).

A este respecto, como señalábamos en nuestro D.58/19, “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)”.

Así pues, cabe decir que, 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 competencias de desarrollo y ejecución en materia de sanidad, en cuyo ejercicio se dictó la Ley (de la CAR) 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

En suma, la CAR ostenta competencia para aprobar la norma proyectada y parece oportuno subrayar, además, que, de acuerdo con la doctrina reiterada por este Consejo, se han hecho constar, en su Parte expositiva, los títulos competenciales que la habilitan, junto al marco estatal de referencia.

2. En cuanto a la **cobertura legal** del Anteproyecto, la misma se encuentra en el precitado art. 15.1 EMPRESS, sobre *creación, modificación y supresión de Categorías*, que habilita, en el ámbito de cada Servicio de salud, el establecimiento, modificación o supresión de las Categorías de personal estatutario.

A ello hay que sumar el **deber de comunicación** al Ministerio de Sanidad, impuesto por el art. 15.2 EMPRESS, según el cual:

“Corresponde al Ministerio de Sanidad... la aprobación de un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de salud. A estos efectos, los Servicios de salud comunicarán al Ministerio de Sanidad...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”.

Este deber ha sido desarrollado, igualmente con carácter básico, por el art. 8.1 del 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), al establecer que:

“Cuando las Administraciones con competencias en asistencia sanitaria, en cumplimiento y desarrollo de lo previsto en el art. 15.1 EMPCESS, acuerden la creación, modificación, declaración de extinción o supresión de una o algunas Categorías profesionales de personal estatutario, procederán, en el plazo de un mes, desde la publicación de la norma o resolución que acuerde cualquiera de estos extremos, a la remisión de su texto a la DG de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad..., quien acordará la iniciación del procedimiento de actualización del Catálogo homogéneo de equivalencias. A estos efectos, el texto que se remita irá acompañado de la propuesta motivada que justifique la actualización del Catálogo”.

Pues bien, a este respecto, la DA 1ª del Anteproyecto da cumplimiento efectivo al expresado deber.

3. En cuanto al **rango normativo** del Anteproyecto, el de reglamento, aprobado en forma de Decreto del Consejo de Gobierno de la CAR, es, sin duda, adecuado, dado que es, a dicho órgano, a quien, según el art. 23 i) de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, corresponde la aprobación, *“mediante Decreto”*, de *“los reglamentos para el desarrollo, con rango reglamentario, de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria”*.

Expresamente, además, 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), prevé que la creación de Categorías de personal estatutario se realizará mediante Decreto, previa negociación en la Mesa sectorial correspondiente, como se ha hecho en este caso.

Por último, la técnica normativa también aconseja, en este caso, el rango normativo material de reglamento y el formal de Decreto, habida cuenta la finalidad y el contenido concreto del Anteproyecto sometido a nuestra consideración.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

El objeto del Anteproyecto de Decreto es la integración de la Categoría estatutaria de *Médico SUAP* en la general de *Médico de Familia en Equipos de Atención Primaria*, para atender a los compromisos acordados en el *V Plan de Ordenación de Recursos Humanos del SERIS*, aprobado por Resolución de 23 de diciembre de 2016 de la Presidencia del SERIS (BOR del 28), que establece como objetivo afrontar desde una perspectiva global

una actualización de la ordenación de Categorías, con atención a la regulación contenida 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).

En el caso concreto que nos ocupa, se trata así de lograr una gestión integrada de la Medicina familiar y comunitaria.

A estos efectos, la norma proyectada contiene una Parte expositiva, 2 artículos, 3 DA, 1 DD y 2 DF.

Su estructura, técnica normativa y contenido merece, para este Consejo Consultivo, un juicio general favorable. El borrador presentado es ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR.

Cabe únicamente advertir que, su Parte expositiva, se refiere a la reunión de la Mesa sectorial del SERIS celebrada el 1 de octubre de 2020, cuando, a la vista del borrador del acta obrante en el expediente, dicha reunión es de fecha 2 de octubre de 2020. Convendría, por lo demás, que dicha acta fuese aprobada con anterioridad a la aprobación del Decreto.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, con la salvedad señalada en el apartado 6 del Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen, que debe ser subsanada.

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, material y formal, procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación, realizada, al final del Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen, en relación con su Parte expositiva, que debe ser subsanada.

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