

En Logroño, 21 de abril de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**32/05**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja sobre el proyecto de Orden por la que se establece la división territorial en Zonas Básicas de Salud.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja remite a este Consejo Consultivo para dictamen un proyecto de Orden por la que se establece la división territorial en Zonas Básicas de Salud. Constan en el expediente remitido los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

1. Acuerdo dictado por el Excmo. Sr. Consejero de Salud de 22 de febrero de 2005, por el que se ordena el inicio del expediente (folio 1). A esta iniciación de oficio del expediente para la elaboración de una disposición de carácter general se incorpora el proyecto de la futura Orden por la que se establece la división territorial en Zonas Básicas de Salud (folios 2 a 6).
2. Memoria justificativa de la norma proyectada redactada por el Secretario General Técnico de la referida Consejería el 22 de febrero de 2005 (folios 7 a 10).
3. Relación de asociaciones, instituciones y organismos que han dado acuse de la recepción del borrador del reglamento y a las que se ha concedido trámite de audiencia (folio 11).
4. Respuestas y alegaciones presentadas en el curso del trámite de audiencia (folios 12 a 28).
5. Informe emitido por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud de 22 de marzo de 2005, por el que se da respuesta a las alegaciones presentadas, en especial, las presentadas por el Coordinador del Centro de Navarrete que manifestó su opinión sobre la consideración de la

necesidad de dividir su Zona, en dos. Por último, se advierte que queda incorporado al expediente el informe favorable emitido por el Consejo Riojano de Cooperación Local el 11 de marzo de 2005 (folios 29 y 30)

6. Informe favorable de la Letrada de los Servicios Jurídicos de 4 de abril de 2005 (folios 31 a 34)
7. Memoria Final suscrita por el Secretario General Técnico, el 7 de abril de 2005, relativa a la tramitación del expediente, y en ella se aprecia la preceptividad de elevar el proyecto de Decreto al conocimiento del Consejo Consultivo, por vía de urgencia (folio 35).

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 7 de abril de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 11 abril de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 11 de abril de 2005, registrado de salida el día 12 de abril de 2005, 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 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.**

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo al ser, el Proyecto de Orden que pretende aprobarse, una norma de desarrollo de la ordenación territorial del sistema público de salud de La Rioja, contemplado en el Capítulo III del Título III de la Ley 2/2002, de 17 de abril de Salud, cuya Disposición Transitoria Primera declaró vigente la división territorial de Áreas y Zonas de

Salud existente hasta la actualidad, pero encomendando al Gobierno de La Rioja (artículo 69 Ley 2/2002) y a la Consejería competente en materia de salud (artículo 70 Ley 2/2000) que, respectivamente, diseñasen el nuevo mapa territorial del sistema sanitario público de salud de nuestra Comunidad Autónoma. En definitiva, la norma que se ha elevado a consulta, no es sino el desarrollo del artículo 41 de la Ley 2/2002.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC).

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico, y en el que se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Estos preceptos, no se han visto afectados por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

### **A) Iniciación.**

El proyecto reglamentario de la Orden, que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, la Consejería de Salud, por orden de incoación de oficio, suscrita por el propio Consejero (artículo 67.1º Ley 3/1995). En concreto, el artículo 4.7.1 Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, atribuye dentro de este Departamento, a su titular, “*b) Delimitar las zonas básicas de salud de acuerdo con lo establecido en la Ley de Salud*”.

### **B) Memoria justificativa.**

El mismo va acompañado de dos memorias, una de 22 de febrero de 2005, expresiva de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995) emitida, por el Secretario General Técnico. En ella se detalla el marco normativo en que se ubica la norma proyectada, la justificación de la oportunidad y necesidad de la norma, ante todo, de su adecuación a la nueva Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud. La segunda, la final de 7 de abril de 2005, también suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, que recoge todas las incidencias del iter procedimental y la valoración de las alegaciones.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la *inicial* en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -; y otra *final*, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y eventualmente de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública. En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia, de ambas.

### **C) Estudio económico.**

No se hace mención expresa a una Memoria económica, pues la misma resulta innecesaria.

### **D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas.**

Ninguna de las Memorias, que si bien persisten en la necesaria adecuación de la organización territorial del sistema sanitario público de nuestra Comunidad Autónoma, a las nuevas exigencias introducidas por el Legislador autonómico en la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, contienen una tabla de vigencias a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/95. A pesar de todo, el borrador sometido a nuestra consulta, con gran precisión, relaciona las normas

vigentes delimitadoras del sistema sanitario en nuestra Comunidad Autónoma y de sus Zonas Básicas de Salud, cuya derogación expresa se producirá con la aprobación y entrada en vigor de esta nueva Orden. En concreto, quedará derogada la Orden de la Consejería de Sanidad de 21 de mayo de 1984.

### **E) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.**

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: *1º. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública*"; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: *"Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas"*.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms. 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé "en su caso" el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa ya consagrada en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa que: *"Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, "asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)"*.

Pues bien, expuesto todo lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen, el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte, en este caso, que la naturaleza de la norma proyectada ha de desplegar indudablemente su eficacia *ad extra*, dirigida a los futuros usuarios y pacientes solicitantes de las prestaciones sanitarias gestionadas por el Gobierno de La Rioja, contempladas en la Ley 2/2002; y, en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, se advierte que cumplidamente se han dado satisfacción a las exigencias de audiencia, en su forma corporativa o asociativa. De esta guisa, en el folio 11 del expediente se relacionan las entidades, asociaciones, corporaciones e instituciones, a las que se les fue enviado el borrador del Decreto para que emitieran las alegaciones que estimaren pertinentes. Los sectores oídos han sido diversos desde, la Federación Riojana de Municipios, varios Ayuntamientos, y Colegios

Oficiales, la Unión de Consumidores y Usuarios, diversas Asociaciones de Amas de Casa, distintos Sindicatos profesionales del ámbito sanitario, y hasta los Coordinadores de Centros de Salud de la geografía riojana. Sus alegaciones han sido debidamente evaluadas en un informe del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud el 22 de marzo de 2005.

#### **F) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.**

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración (artículo 67.4º Ley 3/1995).

En esencia, el reglamento proyectado ha respetado los trámites formales que para la elaboración de Reglamentos preceptúa la Ley 3/1995, en sus artículos 67 y 68.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

El marco estatutario que atribuye título competencial para regular esta materia, queda encuadrado en el de “sanidad e higiene”. De esta forma nuestro Estatuto de Autonomía desde su redacción originaria, confirió a esta Comunidad Autónoma la competencia para el desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene. Con tal carácter así se recoge en la actualidad, en el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero.

Este título estatutario habilitó al Poder Legislativo autonómico para dictar, dentro del marco de la legislación básica del Estado, constituido en esencia por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud. Esta nueva Ley autonómica reguladora del sistema público sanitario gestionado por la Administración riojana, tras el traspaso formalizado en el Real Decreto 1.473/2001, de 27 de diciembre, obliga a formalizar la nueva estructura básica de los servicios sanitarios integrados en el Sistema Público de Salud de La Rioja, y que queda definido en el Capítulo III del Título III de la referida Ley regional, bajo la rúbrica de “Ordenación Territorial del Sistema Público de Salud de La Rioja” (artículos 40 y 41 Ley 2/2002).

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencial suficiente para la regulación de esta materia, “ex” artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía, pasando ahora a analizar, su cobertura legal y el rango jurídico de la norma proyectada, un Decreto adoptado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

#### **Cuarto**

##### **Cobertura legal del proyecto de reglamento.**

El proyecto de disposición normativa elevada a la consulta preceptiva de este Consejo Consultivo goza de la suficiente cobertura legal amparada en las siguientes normas con rango de ley, que en efecto, bajo la técnica de la remisión normativa, dan entrada al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo.

Concretamente, el artículo 41 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, de nuestra Comunidad Autónoma, atribuye a la Consejería competente en materia de salud, la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud.

Además, los artículos 49 a 55 de la Ley estatal 14/1986, confieren a las Comunidades Autónomas la potestad de autoorganización de sus Servicios de Salud, respetando los principios básicos de la referida Ley General de Sanidad.

Por consiguiente, hemos de afirmar la existencia de la suficiente cobertura legal del proyecto reglamentario que dictaminamos.

#### **Quinto**

##### **Observaciones al proyecto.**

La delimitación territorial de los servicios afectos al sistema sanitario público autonómico, que se concreta en la definición de las Áreas de Salud y posteriormente de las Zonas Básicas de Salud, ha de responder y respetar los principios legales que, tanto el legislador estatal como el autonómico, han trazado para la buena prestación de un servicio público esencial, que se garantiza desde la Constitución, dentro de los “Principios rectores de la política social y económica” en el Capítulo II de su Título I, y en especial, el derecho a la protección de la salud (artículo 43).

Ley estatal 14/1986, que se dictó al amparo del artículo 149.1.16ª CE – bases y coordinación general de la sanidad-; ya estableció que, la Zona Básica de Salud es el marco territorial de atención primaria de la salud donde desarrollan las actividades sanitarias los Centros de Salud, y los Centros integrales de atención primaria (artículo 63.1º).

A esta concepción ha de dar respuesta la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud como marco de atención primaria para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, reconocido constitucionalmente. En especial, el articulado del proyecto reglamentario de la Orden que se somete a nuestra consideración, ha de respetar, en primer lugar, las bases y principios estatales que para las Zonas Básicas de Salud han quedado fijados en el **artículo 62 de la Ley estatal 14/1986**. En concreto, el tenor literal del precepto reza así:

*“1. Para conseguir la máxima operatividad y eficacia en el funcionamiento de los servicios a nivel primario, las Áreas de Salud se dividirán en zonas básicas de salud.*

*2. En la delimitación de las zonas básicas deberán tenerse en cuenta:*

- a) Las distancias máximas de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios y el tiempo normal a invertir en su recorrido usando los medios ordinarios.*
- b) El grado de concentración o dispersión de la población.*
- c) Las características epidemiológicas de la zona.*
- d) Las instalaciones y recursos sanitarios de la zona”.*

Atendiendo a estos principios, que reiteramos que son básicos y que pretenden coadyuvar a la coordinación de todo el Sistema Sanitario Nacional, unido a que la Comunidad Autónoma de La Rioja en el artículo 41 de la Ley 2/2002, funda la delimitación territorial de las Zonas Básicas en el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de la salud, que ha de contar con la capacidad de proporcionar una asistencia continuada, integral, permanente y accesible, y que ha de tomar en consideración diversos factores como, las distancias máximas de las agrupaciones de población más alejadas de los servicios y el tiempo normal a invertir en su recorrido con medios ordinarios, el grado de concentración o la dispersión de la población y las características epidemiológicas de la zona y las instalaciones y recursos sanitarios dispuestos en la misma; consideramos que el proyecto de Orden de delimitación de las Zonas Básicas de Salud dentro de la Comunidad Autónoma de La Rioja es conforme a la invocación específica que a este tipo de disposición reglamentaria, Orden, contiene el artículo 41.3 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario *ex* artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía, precepto que ha de ser incorporado en la Exposición de Motivos de la norma proyectada.

## **Segunda**

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la suficiente cobertura legal al amparo de nuestra Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud, y de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General Básica, en su cualidad de norma básica del Estado.

## **Tercera**

El proyecto de Orden examinada es conforme, tanto desde el punto de vista formal como sustantivo, a la legalidad expuesta.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.