

En Logroño, a 27 de septiembre de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

78/10

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Salud, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud ha elaborado el Proyecto de Decreto referido, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio de 15 de abril de 2010, del Director General de Recursos Humanos.
- Memoria justificativa del Jefe de Sección de Acreditación de Carrera y Desarrollo Profesional, con el Visto Bueno del Jefe de Servicio de Formación del Personal del Sistema Sanitario, de 12 de mayo de 2010.
- Borrador núm. 1 del Proyecto de Decreto, sin data.
- Resolución que declara formado el expediente, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, de 14 de mayo de 2010.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 22 de febrero de 2010.
- Informe de valoración de las observaciones hechas por el SOCE, realizado por el Jefe de Sección de Acreditación de Carrera y Desarrollo Profesional, de 17 de junio de 2010.
- Borrador núm. 2, de 17 de junio de 2010.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 12 de julio de 2010.

- Borrador núm. 3, de 28 de julio de 2010.
- Memoria final de la Secretaria General Técnica, de 24 de agosto de 2010.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 24 de agosto de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 30 de agosto de 2010, 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 30 de agosto de 2010, registrado de salida el 31 de agosto de 2010, 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.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una disposición general que desarrolla lo dispuesto en normas estatales, de acuerdo con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene (*“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”*) le atribuye el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99). Esta normativa estatal está integrada por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias, en

particular, por lo dispuesto en sus artículo 26 y 27, relativos, respectivamente, a la acreditación de Centros y Unidades docentes y a las Comisiones de docencia, cuya dependencia funcional, composición y funciones deben establecer las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios que determine la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (artículo 27.2).

Asimismo, el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las Especialidades en Ciencias de la Salud, regula aspectos básicos en el sistema de formación sanitaria especializada, como los referidos a la figura del tutor, las Unidades docentes, las Comisiones de docencia o los aspectos pormenorizados de los procedimientos de evaluación. Su Disposición Transitoria Primera estableció que las Comunidades Autónomas deben dictar las disposiciones de desarrollo previstas en sus artículos 10, 11.4, 11.5, 12.2 y 3, 13, y 15.5.

Finalmente, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por medio de la Orden SCO/581/2008, de 22 de febrero, fijó los criterios generales relativos a la composición y funciones de las Comisiones de Docencia, la figura del Jefe de estudios de formación especializada y el nombramiento de tutor.

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 art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél 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 de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos 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 (LPAC).

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es por ello, necesario 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 Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

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

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 15 de abril de 2010, la ha dictado el Director General de Recursos Humanos, órgano competente para ello, de conformidad con el artículo 6.1.4.i) del Decreto 32/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud, en conexión con el artículo 6.2.3.1.c) del citado Decreto, en cuanto que le atribuye la competencia en materia de fijación de las directrices precisas para la formación del personal del Sistema Público de Salud de La Rioja, así como la fijación de criterios de acreditación y seguimiento de la carrera y el desarrollo profesional.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el presente caso, se ha procedido a la elaboración de tres Borradores previos, el inicial de los cuales ha sido tratado en las reuniones de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud con las organizaciones sindicales presentes en la misma, en sus reuniones de 20 de abril y de 6 de mayo de 2010. Se ha elaborado una Memoria

justificativa que identifica la legislación estatal que desarrolla y que da escueta noticia de su contenido e indica los trámites seguidos y que deben cumplimentarse hasta su aprobación final.

En cuanto a la Memoria económica («estudio del coste»), señala la Memoria que, al tratarse de una «norma de naturaleza estrictamente jurídica», su puesta en marcha no supone «coste adicional». En relación con ello, no debe confundirse la naturaleza jurídica (común a todas las normas reglamentarias) con su naturaleza reguladora u ordenadora, no necesitada de actuaciones de implementación con coste económico alguno. Sin embargo, partiendo del carácter regulador del nuevo Decreto, no parece sostenible que su implementación no suponga gastos que debieran ser previstos para la adecuada programación y previsión de los mismos, atendidas la importante finalidad perseguida, que no es otra que el sistema de la formación sanitaria especializada.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

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

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

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

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

La Secretaría General Técnica ha cumplido adecuadamente este trámite.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37. El artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

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

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

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

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

En el presente caso, la Memoria justificativa inicial, señala —como ha quedado advertido con anterioridad— que el Proyecto de Decreto ha sido tratado en las reuniones de la Mesa Sectorial del Servicio Riojano de Salud con las organizaciones sindicales presentes en la misma, en sus reuniones de 20 de abril y de 6 de mayo de 2010. Aunque de ello no se deja constancia en el expediente aportando la documentación pertinente (por ejemplo, certificación acreditativa del Secretario de la referida Mesa del Acta de las reuniones correspondientes), debe entenderse que concurre la excepción transcrita prevista en el apartado 2 del artículo 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En este presente caso, se han solicitado y emitido los informes del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuyas observaciones han sido tenidas en cuenta para redactar, respectivamente, los Borradores núm. 2 y 3.

F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

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

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

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

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

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria final de la Secretaría General Técnica, de 24 de agosto de 2010, que da cuenta sucinta de las actuaciones realizadas en el procedimiento tramitado, valorando debidamente las observaciones hechas por el SOCE y por los Servicios Jurídicos, y justificando, en consecuencia, la redacción última que se nos ha remitido.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma 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 el presente caso, la competencia autonómica ejercitada está atribuida en el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca»*.

Como ya se ha recogido en el Fundamento de Derecho Primero, la normativa estatal desarrollada por el Proyecto de Decreto, en aspectos muy concretos, es la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las profesiones sanitarias, que, en su Capítulo III, del Título II, incorporó importantes modificaciones en materia de formación especializada en Ciencias de la Salud, en la que cobra, especial relevancia las estructuras de apoyo a la formación (Centros y Unidades docentes donde se realiza esta formación especializada debidamente acreditados, en cuyo procedimiento está previsto el informe de las Comunidades Autónomas, art. 26.3).

El artículo 27 se refiere a las Comisiones de docencia que se constituirán en cada Centro sanitario o Unidades docentes, cuya misión es la de organizar la formación, supervisar su aplicación práctica y controlar el cumplimiento de los objetivos que se especifican en los programas, facilitar la integración de las actividades formativas y de los residentes con la actividad asistencial y ordinaria del Centro, así como planificar su actividad profesional en el Centro, conjuntamente con los órganos de dirección de éste. Su apartado 2 dispone:

«Las Comunidades Autónomas, dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, determinarán la dependencia funcional, la composición y las funciones de las comisiones de docencia. En todo caso, en las comisiones de docencia existirá representación de los tutores de la formación y de los residentes».

El Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, determina y clasifica las Especialidades en Ciencias de la Salud y desarrolla determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada (asentado de manera singular en el sistema de residencia) y contempla la intervención de las Comunidades Autónomas en la ordenación y aplicación de este sistema, de acuerdo con las competencias que tienen en materia de sanidad y educación. Distintos preceptos de la norma reglamentaria estatal (que tiene carácter básico, en aplicación de lo dispuesto en el art. 149.1.30ª. y 149.1.1ª, 2ª, 7ª. y 16ª. CE) establecen la intervención de las Comunidades Autónomas, intervención de naturaleza fundamentalmente ejecutiva o aplicativa, aunque no están excluidas las funciones reguladoras u ordenadoras.

Así, las Comunidades Autónomas deben acordar la adscripción de las Unidades docentes de carácter multiprofesional a las Comisiones de docencia del Centro o de Unidad (art. 4.2, tercer párrafo); constituir las Comisiones de docencia de Centro (art. 9); establecer la dependencia funcional, composición y funciones de las Comisiones de docencia (art. 10.1); regular el procedimiento de designación y desempeño de los Jefes de estudios de formación especializada, así como garantizar su capacitación (art. 10.2); establecer el procedimiento de nombramiento de los tutores y garantizar su adecuada dedicación a la actividad docente (art. 11.4 y 5), así como el procedimiento de evaluación para su acreditación y reacreditación periódica (art. 12.2) y el reconocimiento específico

de la acción tutorial (art. 12.3); crear otras figuras docentes para amparar las colaboraciones significativas en la formación especializada (art. 13); autorizar el sistema de rotaciones externas (art. 21); establecer los criterios para que las Comisiones de docencia de Centro o Unidad elaboren un plan de gestión de calidad docente (art. 29.3) y realizar encuestas anuales y anónimas a todos los residentes (art. 29.5); y proponer la adaptación de las Unidades docentes ya constituidas a Unidades docentes de carácter multiprofesional (Disposición Adicional Segunda).

Para el adecuado ejercicio de algunas de estas competencias de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado ha publicado, mediante la Orden SCO/581/2008, de 22 de febrero, el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, por el que se fijan los criterios generales relativos a la composición y funciones de las Comisiones de docencia, a la figura del Jefe de estudios de formación especializada; y al nombramiento del tutor.

En este estrecho marco normativo estatal deben ejercer sus competencias las Comunidades Autónomas, y así resulta también de las previsiones del Estatuto de Autonomía de La Rioja, en relación con las competencias en materia de sanidad (art. 9.5 EAR'99) y enseñanza (art.10.1 EAR'99), desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades...sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30, del apartado 1 del artículo 149 CE).

Es necesario subrayar que las competencias que ejerce el Gobierno de La Rioja no las atribuye la legislación del Estado; se tienen por el Estatuto de Autonomía, aunque se ejerzan en el marco y con el alcance que establece la normativa estatal. Por esa razón, resulta imprescindible la mención, en la Parte expositiva de la norma, del título competencial estatutario ejercido, además, en este caso, de mencionar la normativa estatal desarrollada.

El estrecho margen de actuación que tiene el Gobierno de La Rioja para regular y ordenar esta materia explica las características formales del Proyecto de Decreto presentado a nuestro dictamen, aspecto resaltado por el informe de los Servicios Jurídicos cuando señala que una buena parte de los artículos del nuevo Proyecto de Decreto *«son reproducción más o menos literal de diversos preceptos de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias y del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos de formación sanitaria especializada»*. Y advierten los Servicios Jurídicos de los «riesgos» que conlleva *«la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales que corresponden a la exclusiva competencia del Estado y una peligrosa técnica legislativa»*.

Los Servicios Jurídicos consideran que *«será conveniente que la norma autonómica se remitiera a la norma estatal y se limitara exclusivamente a regular los aspectos que le corresponden»*. Y aconsejan, caso de utilizar esta técnica de la *lex repetita* *«guardar total identidad con los preceptos reproducidos, usando fórmulas como “de acuerdo con”, o “de conformidad con”»*. Eso explica que, en el Borrador núm. 3 remitido a nuestro dictamen, se hayan incorporado reiteradas menciones a los preceptos del R.D. 183/2008, del que se han tomado para incorporar los preceptos concretos.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este fenómeno de cooperación normativa entre Estado y Comunidades Autónomas y la problemática formal que suscita la articulación o integración de la normativa estatal en la legislación de desarrollo dictada por la Comunidad Autónoma. Un caso específico es el que suscita la articulación de las bases estatales con normas regionales de desarrollo, cuestión abordada en nuestro Dictamen 33/02, relativo al Anteproyecto de Ley de Administración Local de La Rioja. Tras recordar los riesgos de esta técnica normativa, con mención de jurisprudencia constitucional recaída sobre una ley de La Rioja (STC 147/1993, F.J. 4, asunto Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de La Rioja, regulado por la Ley 5/1989), al estar *«abierta a potenciales inconstitucionalidades»* (STC 150/1998, que reitera doctrina establecida en otras anteriores), también valoramos las razones de seguridad jurídica y coherencia de las normas para todos sus aplicadores, circunstancia que ha llevado a distintos legisladores regionales a integrar la normativa básica en la de desarrollo, operación *«codificadora»* que simplifica la complejidad y dispersión de nuestro ordenamiento. Esta técnica de legislar en modo alguno permite confundir las competencias de Estado y Comunidades Autónomas y puede salvarse, en el plano formal, advirtiendo la naturaleza de unas y otras. Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cuya Disposición Adicional Cuarta refiere cuáles de los preceptos de la ley son reproducción de normativa estatal dictada al amparo del artículo 149.1.18ª. CE (véase dicha disposición publicada en el BOE de 17 de noviembre de 2007, pág. 47208).

En el presente caso, no estamos en un caso estricto de normas básicas estatales-normas regionales de desarrollo, dado que, en estas materias, estamos ante competencias compartidas singulares, con importantes competencias normativas y ejecutivas del Estado, si bien, por previsión expresa de la ley estatal (de acuerdo con los Estatutos de Autonomía), algunos aspectos muy concretos se defieren a su ordenación o ejecución por las Comunidades Autónomas. En esas materias concretas y estrictas, compartidas se suscita idéntico problema de articulación e integración de las normas estatales en la legislación de desarrollo regional. Una opción formal es limitarse estrictamente a desarrollar exclusivamente los aspectos concretos establecidos por el legislador estatal. Otra es integrar, en lo necesario, la normativa estatal para que adquieran sentido global los desarrollos regionales. Hasta el presente, sólo Castilla y León, mediante el Decreto

75/2009, de 15 de octubre, por el que se regula la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ha desarrollado esta materia siguiendo el modelo integrador (de las normas estatales en la norma regional), si bien, indicando que la regulación establecida se hace conforme —en realidad, se trata de una mera reproducción— con el precepto de la normativa estatal correspondiente. A esta opción formal se suma ahora el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

No obstante haberlo recomendado los Servicios Jurídicos, las reiteradas referencias a preceptos del RD 183/2008, podrían obviarse, suprimiéndolas, e incluyendo una Disposición Adicional indicando que los artículos correspondientes son reproducción de otros del Real Decreto referido. El Centro directivo elaborador de la norma habrá de valorar la mejor opción a seguir en el texto definitivo que se someta a aprobación del Consejo de Gobierno.

Cuarto

Observaciones concretas al Proyecto de Decreto

Tras las consideraciones generales sobre los títulos competenciales ejercidos y la forma más adecuada para regular las materias afectadas (que puede conllevar algunas modificaciones en cuanto a las referencias constantes a la normativa estatal, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho anterior) procede referir las observaciones concretas al Proyecto de Decreto.

1. Preámbulo. Habrán de completarse y mejorarse las escasas referencias a los títulos competenciales propios (EAR'99), pues los alegados por el Estado no solo se refieren a sanidad sino también a enseñanza y expedición de títulos profesionales.

2. Artículo 3: Para evitar equívocos, sería más correcto con la literalidad del art. 7 del RD 183/2008, que se cita, sustituir la actual redacción (*«Existirá una unidad docente multidisciplinar por cada una de las especialidades relacionadas en el anexo I del Presente Decreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero»*) por la siguiente: *«Existirá una Unidad docente por cada una de las especialidades multidisciplinarias relacionadas en el Anexo I del Presente Decreto...»*. Y es que, en efecto, el Anexo I del Proyecto solo se refiere a las Unidades docentes multidisciplinarias y multiprofesionales, esto es, las recogidas en el Anexo I, apartado 5 y en el Anexo II del RD 183/2008, dejando fuera en consecuencia las Especialidades del Anexo I, apartados 1 a 4 de este Real Decreto. Si no fuera esta la interpretación querida por el centro elaborador de la norma, habrá de adecuar su redacción al fin pretendido.

3. Artículo 7.5: La expresión «...de forma puntual...», no es correcta en castellano y debe sustituirse por otras locuciones más apropiadas o simplemente suprimirse, pues no cambia el sentido del precepto.

4. Artículo 8.14: Si bien el término «reacreditación» lo utiliza el RD 183/2008, y se refiere a la renovación de la acreditación en su día otorgada, podrían hablarse simplemente de «acreditación» y, cuando proceda, de «renovación» de la misma.

5. Artículo 9: Debe mejorarse la redacción del precepto, pues no tiene el rigor jurídico habitual al referirse al régimen de funcionamiento de las Comisiones de Docencia. No es correcto utilizar «...se definan sus miembros», sino «...se fijan sus miembros»; no es correcto decir «sistemáticas para la elección...», sino «procedimiento de elección...»; no es correcto decir «registro de las reuniones en actas», sino simplemente las «actas», pues ya se entiende que son de las sesiones o reuniones.

Estas mismas deficiencias se repiten en los **artículos 10.8 y 11.4.**

6. Artículo 11.2.b): Deben sustituirse los números ordinales utilizados por guiones, para evitar la confusión con los párrafos numerados también mediante ordinales.

7. Artículo 15.3.b): Debe comprobarse si, en la actualidad, y tras la reforma de la estructura de los ciclos formativos de la enseñanza superior, es correcto seguir hablando de «pregrado», término utilizado por la Ley 44/2003 (el Capítulo II del Título II de la ley se refiere a la «formación pregraduada»), pero que pudiera ahora no tener acomodo en la nueva configuración de las enseñanzas y los títulos profesionales existentes.

8. Artículo 15.2.b): Debe valorarse si la experiencia asistencial mínima de tres años es suficiente tiempo de experiencia profesional para ser nombrado Jefe de estudios.

9. Artículo 18: Debiera valorarse la conveniencia de dedicar un precepto general para el reconocimiento de la labores de los Jefes de estudio, contempladas en este artículo y las de los tutores (art. 23) y colaboradores (art. 26.4 y 29.2), pues tienen elementos comunes y aligerarían la norma.

10. Artículo 22: Reiteramos lo dicho sobre la «reacreditación» y la «recreación periódica», susceptible de sustituirse por «renovación» de la acreditación.

En el **apartado 2.c):** Debe valorarse si la experiencia mínima de un año es suficiente tiempo de experiencia profesional para ser nombrado tutor.

11. Artículo 32.d): Debe mejorar la redacción introduciendo una coma así «En las especialidades cuya duración sea de cuatro o más años, no superen los cuatro meses continuados....»

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el presente Dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero