

En Logroño, a 25 de noviembre 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 Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

98/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, sobre el Proyecto de Decreto de selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos del Servicio Riojano de Salud.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto de selección de personal estatutario y provisión de plazas y puestos del Servicio Riojano de Salud.

El procedimiento se inició por Resolución del Director General de Recursos Humanos, de fecha 14 de diciembre de 2009.

El 5 de julio de 2010, se redacta e incorpora al expediente una muy razonada, detallada y completa Memoria justificativa del Proyecto de Decreto, suscrita por el Jefe del Servicio de Recursos Humanos, acompañada del primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, fechado el 16 de junio de 2010.

El 6 de julio de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería declara formado el expediente, en el que constan las actas de las reuniones de la Mesa sectorial del Servicio Riojano de Salud (la última celebrada con esa misma fecha), de la que forman parte las organizaciones sindicales y con las cuales se cumplimentó el trámite de audiencia corporativa.

Con fecha 8 de julio de 2010, emite su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), cuyas indicaciones son valoradas y tenidas razonadamente en cuenta en un informe emitido por el Jefe del Servicio de Recursos Humanos de fecha 12 de agosto de 2010, dando lugar el mismo y las actuaciones anteriores a un segundo borrador de la norma reglamentaria proyectada, fechado ese mismo día.

Segundo

El 30 de agosto de 2010, emite su preceptivo informe la Dirección General de los Servicios Jurídicos, cuyas observaciones son valoradas por el Jefe de Recursos Humanos en informe de fecha 7 de septiembre de 2010, que, incorporando sus indicaciones, dio lugar a la redacción, con la misma fecha, de un nuevo borrador de norma reglamentaria.

El 25 de octubre de 2010, emite informe sobre el Proyecto la Dirección General de la Función Pública, cuyas observaciones son valoradas por el Jefe de Recursos Humanos en informe de la misma fecha, tras el cual se redacta un último borrador, que es el que se remite, para su Dictamen, a este Consejo Consultivo, acompañado de una última y razonada Memoria Final, suscrita, con fecha 26 de octubre, por el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de octubre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 212, 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 10 de noviembre de 2010, registrado de salida el 11 de noviembre 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.

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

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley básica estatal 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario, y de la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la preceptividad de este dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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 del expediente fue dictada por el Director General de Recursos Humanos el 14 de diciembre de 2009, lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 6.1.4.i) del Decreto 32/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de Salud y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, debiendo corregir las referencias que en el expediente se realizan al correlativo precepto del Decreto 84/2007, de 20 de julio, actualmente derogado.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“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”*. Todos estos aspectos se enuncian adecuadamente en la Resolución, si bien debe tenerse en cuenta en el futuro que *“el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”* no es referible sólo a la del órgano administrativo que la promueve, sino a la de la Comunidad Autónoma desde el punto de vista material y a la habilitación para el desarrollo reglamentario.

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 este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador, que fue acompañado de la Memoria a que se refiere el citado precepto legal, la cual cumple ampliamente, en cuanto a su contenido, con los requerimientos del citado precepto legal, debiendo considerarse la misma, a nuestro juicio, como un modelo a seguir en la elaboración de toda clase de disposiciones generales.

B) Anteproyecto de reglamento.

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

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

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

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

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 6 de julio de 2010, que es suficiente en su contenido, si bien hubiera sido conveniente especificar, al menos, los informes o dictámenes, en este caso, preceptivos.

C) Trámite de audiencia.

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

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

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

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

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

En el presente caso, el trámite de audiencia corporativa se ha cumplido correctamente a través de las reuniones de la Mesa sectorial del Servicio Riojano de Salud, en las que han sido oídas las organizaciones sindicales representativas de los intereses afectados por la norma reglamentaria proyectada.

D) 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 caso, se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo general del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, y, además y previamente, el, en este caso, preceptivo del Servicio de Orientación, Calidad y Evaluación (SOCE).

E) 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”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 ha sido correcta, razonada y adecuadamente redactada en este caso, por el Secretario General Técnico de la Consejería, con fecha 26 de octubre de 2010; y justamente como ordena el precepto, esto es, como Memoria final previa a la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, para su dictamen preceptivo.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada y respeto del principio de jerarquía normativa.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, 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.

En este caso, tal competencia no puede ser sino la derivada del artículo 31.5 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y, como resulta del marco constitucional, en desarrollo y ejecución de lo dispuesto, con naturaleza de normas básicas, en los capítulos VI y VII de la Ley estatal 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud; todo ello en relación con la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia sanitaria prevista en el artículo 9.5 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), en cuyo ejercicio se dictó la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

Y, en este marco, el proyecto de norma reglamentaria objeto de este dictamen es sin duda conforme con el orden constitucional y estatutario de competencias, ejerciéndose en él la genérica facultad de la Comunidad Autónomas de La Rioja de desarrollar mediante un reglamento la normativa básica estatal, atendiendo, por tanto, además de al principio de competencia, al de jerarquía normativa, lo que en este caso resulta por completo razonable.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Reglamento proyectado.

Por lo demás, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación (muy en particular, las derivadas de los atinados informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos), que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, ya que, a nuestro juicio, los aspectos en que se ha decidido no seguir los criterios expresados en los referidos informes no plantean duda alguna de legalidad.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero