

En Logroño, a 15 de noviembre de 2013, 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

58/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales, sobre Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de habilitación para conductores de transporte sanitario por carretera.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto al que acompaña la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de 21 de febrero de 2013.
- Memoria justificativa, de la Dirección General de Asistencia, Prestaciones y Farmacia, de la misma fecha.
- Borrador del Anteproyecto de la disposición.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de 7 de marzo de 2013.
- Solicitud de informes a las Consejerías de Obras Públicas, Política Local y Territorial; Industria, Innovación y Empleo; y Educación, Cultura y Turismo.
- Trámite de audiencia, mediante la remisión del borrador del Anteproyecto a las organizaciones sindicales y empresariales.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 19 de marzo de 2013.

- Alegaciones presentadas dentro del trámite de audiencia; informe sobre ellas del Servicio responsable de la tramitación; y un segundo borrador de la disposición proyectada.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 8 de julio de 2013.
- Informe de la Dirección General de Asistencia, Prestaciones y Farmacia, de 23 de septiembre de 2013.
- Borrador núm.3 del Anteproyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 2 de octubre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 3 de octubre de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, 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 día 8 de octubre de 2013, 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 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “c) *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. 12.2, C) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

A tal efecto, hay que señalar que el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, constituye la normativa básica en materia de autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, habiéndose dictado, además, el mismo en aplicación de lo establecido en diversos arts. de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del sistema nacional de salud.

A consecuencia del citado Real Decreto, se dicta, en La Rioja, el Decreto 80/2009, de 18 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de la CAR. De la definición contenida en el art. 2, b), se constata que el transporte sanitario es considerado como un servicio sanitario, que se define como unidad asistencial, con organización diferenciada, dotada de los recursos técnicos y de los profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, para realizar actividades sanitarias específicas. Puede estar integrado en una organización cuya actividad principal puede no ser sanitaria.

Dicho Decreto, en su D.F.1ª, faculta al Consejero competente en materia de salud para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del mismo y, en especial, para establecer y exigir, de acuerdo con la normativa básica del Estado que sea de aplicación, los requisitos básicos mínimos y cualquier otra condición que, por su naturaleza y razones de sanidad, higiene o seguridad, deban reunir los distintos centros, servicios y establecimientos sanitarios.

De lo expuesto, se desprende la preceptividad de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites 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 relación con el procedimiento para la elaboración de 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

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 la Directora General de Asistencia, Prestaciones y Farmacia, de conformidad con lo establecido en el art. 8.2.4 b) del Decreto 28/2012, de 13 de julio, por el que se establece la vigente estructura orgánica de la Consejería de Salud, y Servicios Sociales.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La citada Resolución cumple de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

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

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

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

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

En el expediente, consta una Memoria, de 21 de febrero de 2013, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Ambos documentos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) 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 Secretaria 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”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación del expediente, de 7 de marzo de 2013.

D) 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 art. 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, pese a que se ha dado traslado a organizaciones empresariales y sindicales, tratándose de una regulación que, en última instancia, afecta a los intereses de los usuarios, debiera haberse incluido a las Asociaciones de consumidores entre los destinatarios de este trámite.

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 el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, además de los de otras Consejerías con interés en la regulación contenida.

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. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de 30 de septiembre de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición proyectada, figurando, junto a la misma, el borrador definitivo de la misma.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la CAR constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

La disposición proyectada se justifica en la competencia de la CAR atribuida en el art. 9.5 EAR'99 para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene. Bien es cierto que podría haberse considerado igualmente la competencia para la ordenación y planificación de la actividad económica (art. 8.5 EAR'99) e incluso la de transporte por carretera (art. 8.15).

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencia suficiente para la regulación de esta materia.

En cuanto al rango normativo, es preciso señalar que todo el procedimiento se sigue para la elaboración de una Orden de la Consejería, sin embargo, recogiendo diversas observaciones,

el último borrador es ya el de un Anteproyecto de Decreto, lo que se recoge en el apartado primero de la Memoria final, no afectando dicho cambio en la concreta forma reglamentaria de la norma proyectada a la tramitación de la misma.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

La disposición sometida a nuestra consideración consta de 6 artículos, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales. Cuenta, además, con dos Anexos. La normativa proyectada tiene como objeto regular el procedimiento para que los conductores de vehículos de transporte sanitario por carretera cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 de la D.T.2ª del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal en los vehículos de transporte sanitario por carretera, así como las condiciones para que dicho personal pueda obtener la habilitación como conductores de transporte sanitario.

El citado Real Decreto, según su D.A.2,^a tiene carácter de norma básica, de conformidad con lo establecido en el art. 149.1.16 CE, y en su D.T.2ª.2, por lo que respecta al Anteproyecto de disposición que dictaminamos, determina que las personas que acrediten de forma fehaciente más de tres años de experiencia laboral, en los últimos seis años desde la entrada en vigor del Real Decreto, realizando funciones propias de conductor de ambulancias, quedarán habilitados como conductores de ambulancias no asistenciales de clase A1 y A2; mientras que los que acrediten una experiencia laboral en la conducción de ambulancias asistenciales de cinco años en los últimos ocho desde la entrada en vigor del Real Decreto, quedarán habilitados como conductores de ambulancias asistenciales de las clases B y C. No se establece ningún otro requisito. Por lo tanto y considerando que dicha normativa tiene el carácter de básico, la regulación de la disposición proyectada que dictaminamos, va más allá de esos límites al requerir que esa experiencia laboral deba acreditarse en empresas de transporte sanitario autorizadas en la CAR, limitación que no recoge la norma básica que se desarrolla y que puede romper la unidad del mercado.

Igualmente se considera procedente insistir en la recomendación del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, a propósito del Registro de conductores habilitados en el art. 6 de la norma proyectada, debiendo completarse la regulación del citado precepto con la inclusión de datos tales como la naturaleza del registro, datos objeto de inscripción, acceso y regulación de las causas de revocación de la inscripción, cancelación y modificaciones, etc.

En el resto y como quiera que a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han asumido la mayor parte de las recomendaciones realizadas, no procede realizar más comentarios sobre la misma.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del 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