

En Logroño, el 23 de julio de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales, en relación con el *Anteproyecto de Orden por la que se crea la Escuela de Salud de La Rioja y se regula su actividad y los órganos de participación y coordinación institucional*.

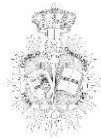
ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Salud y Políticas Sociales, ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Orden, que consta de la siguiente documentación:

- Certificado relativo al trámite de Consulta previa de la Secretaria General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 4 de marzo de 2024.
- Aportaciones del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de La Rioja, de 22 de febrero de 2024.
- Resolución, de la Directora General de Salud Pública, Consumo y Cuidados, de inicio del procedimiento, de 5 de marzo de 2024.
- Memoria justificativa, de la DG de Salud Pública, Consumo y Cuidados, de 6 de marzo de 2024, al que acompaña el Borrador núm.1 del Anteproyecto de Orden.
- Diligencia de formación de expediente, de la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente, de 12 de abril de 2024, acordando la continuación de la tramitación, y estableciendo los trámites a seguir.



- Resolución de la SGT proponente, por la que somete el Anteproyecto de Orden a información pública, de 16 de abril de 2024.
- Publicación en BOR de fecha 17 de abril de 2024 la Resolución de la SGT.
- Certificado relativo al trámite de información pública de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno, de fecha 10 de mayo de 2024.
- Aportaciones de X de 23 de abril de 2024.
- Informe de la SGT proponente de las aportaciones recibidas de X, de 15 de mayo de 2024.
- Informe de la SGT proponente relativo al borrador del anteproyecto de Orden de 21 de mayo de 2024, al que acompaña el borrador núm.2.
- Resolución de 23 de mayo de 2024, de la Consejería de Salud de la CAR, por la que se regula la creación y funcionamiento de las comisiones clínicas y grupos de trabajo en los centros sanitario del sistema público de salud de La Rioja.
- Petición de informe de la SGT proponente, a la DG de Servicios Jurídicos el 22 de mayo de 2024.
- Informe de la DG de Servicios Jurídicos, de 6 de junio de 2024.
- Borrador núm.3 del anteproyecto de Orden.
- Informe de la SGT de 17 de junio de 2024 (Memoria final).

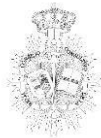
Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente el 18 de junio de 2024 y registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, la Excm. Sra. Consejera de Salud y Políticas Sociales del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el Anteproyecto referido.

Segundo

Mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente, el día 20 de junio de 2024, 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

Asumida la ponencia por el 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.

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

El Anteproyecto sometido a nuestra consideración se dicta para crear una Escuela de salud como han hecho ya la mayoría de los sistemas públicos de las Comunidades Autónomas, respondiendo a la Estrategia de Promoción de la Salud y Prevención del Sistema Nacional de Salud del Ministerio de Sanidad aprobado por el Consejo Interterritorial de Salud el 27 de junio de 2012. A nivel autonómico esta normativa responde al cumplimiento del cuarto Plan de Salud de La Rioja 2030, en su acción transversal 8, que pretende desarrollar y consolidar la Escuela de salud de La Rioja.

En cuanto al ámbito del mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 2.1 nuestra Ley reguladora, procede *un juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) 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 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPACAP).

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango 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, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

Como se recoge en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Orden, la misma se apoya en los títulos competenciales contenidos en los art. 9.5 EAR (*Sanidad e Higiene*), que confieren a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) competencias exclusivas en las referidas materias que son las que competen precisamente al órgano cuya regulación pretende el Anteproyecto.

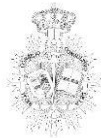
2. Junto a la competencia de la Comunidad es preciso valorar la distribución interna de la misma dentro de la estructura de Gobierno. En ese sentido se puede hablar de una competencia *administrativa*, o una atribución competencial que puede corresponder a distintas instancias jerárquicas.

Tratándose del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, la competencia originaria es del Consejo de Gobierno, como luego se dirá. Pero, antes de descender en ese aspecto, hay que acudir a la Ley de Salud de La Rioja para buscar si la creación de la escuela de salud está atribuida al titular de la Consejería del ramo.

Los artículos 69 y 70 de la Ley 2/2002 de 17 de abril, de Salud de La Rioja no atribuyen esa competencia específica. Para valorar la competencia *administrativa* es necesario partir del título y del objeto de la Orden sometida a consulta.

El anteproyecto se titula “*Orden de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, por la que se crea la Escuela de Salud y se regula su actividad y órganos de participación y coordinación institucional*”. Por su parte, el artículo 1 regula el objeto en los siguientes términos: “*Esta orden tiene por objeto crear la Escuela de Salud de La Rioja y regular su estructura y órganos de participación y coordinación institucional, así como su actividad y proyección dentro del sistema de salud de La Rioja*”.

Esta primera aproximación evidencia que se trata de una norma de creación de una escuela, y de otros órganos para la participación y la coordinación. Con esa primera aproximación parece claro que la competencia *administrativa* tiene que atribuirse al Consejo de Gobierno. Efectivamente, el artículo 69.2 de la Ley 2/2002 dispone como competencia del Gobierno “*c) La determinación y regulación de los órganos de participación ciudadana, en los términos establecidos en la presente Ley... h) Aprobar o*



proponer en su caso, según proceda, la constitución de organismos, consorcios o cualesquiera otras entidades admitidas en derecho o su participación en las mismas, para la gestión, administración y ejecución de actuaciones, prestaciones, programas, centros, servicios y establecimientos sanitarios propios del Sistema Público de Salud de La Rioja o del Servicio Riojano de Salud”.

Por su parte, el artículo 70 no atribuye ninguna competencia que pueda dar cobertura a la aprobación de la Orden. En ese sentido, la atribución de la Consejería se limitaría a la propuesta, en su caso, para que se pudiera aprobar un Decreto de Gobierno en esta materia.

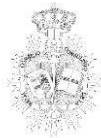
3. Más específicamente, en cuanto al contenido de la Orden referido a los órganos de participación el artículo 66 de la Ley 2/2002, de 17 de abril de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, también se remite al desarrollo reglamentario todo lo referente a la regulación de los órganos de participación, *artículo 66.2. Reglamentariamente se establecerá la composición, organización, atribuciones y funcionamiento de los órganos de participación de los centros asistenciales, que se atenderá a criterios de participación democrática de todos los interesados”.*

Incluso, desde la perspectiva de la “*coordinación institucional*” parece claro que la Orden tiene una afectación y proyección superior a la del ámbito competencial propio de la Consejería. Va de suyo que si se afecta a las competencias de otras Consejerías la norma debería aprobarse por Decreto del Gobierno.

A mayor abundamiento de la idea anterior, se puede considerar que la escuela de salud se enmarca en la ejecución del IV Plan de Salud La Rioja 2030 (acción transversal 8), entre cuyos objetivos se encuentra la planificación y coordinación de actividades de promoción de la salud (art. 38.1 Ley 2/2002).

Así, el objetivo último mejorar la promoción de la salud resulta del propio contenido del Plan en el que se inserta la Escuela, y de la dicción del artículo 2.3 del Anteproyecto: “*La Escuela de Salud conforma un sistema ... centrada en la Educación para la Salud, Promoción de la Salud y atención integral...*”. Ese objeto promocional llama también a la competencia sobre política de promoción de la Salud que el artículo 69.2-a) de la Ley 2/2002 atribuye al Gobierno.

Por tanto, en función de la atribución de competencias no es posible que la Consejería dicte una Orden con este objeto, limitándose su intervención a la propuesta, en su caso, de un Decreto de Gobierno.



4. El rango normativo del Anteproyecto es reglamentario, pero debería revestir la forma de Decreto como desarrollo reglamentario de la precitada Ley 2/2002. Y por regular un órgano o unidad administrativa.

El artículo 8.1 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, reguladora del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja prevé que la creación de órganos y unidades exige el cumplimiento de los siguientes requisitos: *“a) Determinación de su forma de integración en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y su dependencia jerárquica. b) Delimitación de sus funciones y competencias. c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento”*.

Además, no pueden crearse nuevos órganos o unidades que supongan duplicación de otros ya existentes, salvo que se suprima o restrinja su competencia (art. 8.2). Y, lo más importante en este momento, la creación, modificación y supresión de los órganos y unidades administrativas y *“los asimilados a los mismos”* se realiza por medio de Decreto (art. 8.3).

Más adelante se tratará de la naturaleza de la escuela que se pretende crear, pero en esta parte inicial del estudio de la competencia basta con decir que si no es un órgano o unidad administrativa, cuando menos será una entidad asimilable. A los efectos que nos ocupan, la conclusión vuelve a ser la insuficiencia del rango de Orden y la falta de competencia de la Consejería para regular esta materia.

5. Por último, es de recordar la doctrina de este Consejo sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros, en el sentido de que la misma necesita una doble habilitación: por un lado, la que prestan los arts. 46.1 de la Ley 8/2003 y 29.3 y 31.1 de la Ley 4/2005 (primera habilitación), que es de carácter genérico; y, por otro, una Ley o Reglamento aprobado por el Gobierno que específicamente les habiliten para la reglamentación de un aspecto concreto (segunda habilitación), como establece el art. 46.1 de la Ley 8/2003. Esta doctrina ha sido mantenida en diversos dictámenes (D.23/00, D.8/03, D.37/05, D.14/06, D.2/10, D.22/12, D.62/13, D.4/14, D.9/14, D.62/14, D.64/14 y D.12/15, entre otros) y procede ratificarla ahora.

Pues bien, es claro que, en el presente caso, no encontramos la habilitación suficiente que legitime la aprobación con rango de Orden que se pretende dar al Anteproyecto que nos ocupa.

Tercero

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, en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), que son los siguientes:

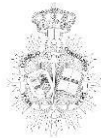
1. Consulta previa

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 APCAR (Administración pública 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 LPACAP (Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común), 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 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.

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 Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA (Comunidades Autónomas).

En el presente caso figura en el expediente, Certificado de consulta previa de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 4 de marzo de 2024 durante una exposición en el portal web de participación por un periodo de 15 días hábiles desde el 12 de febrero a 1 de marzo de 2024.

Consta la aportación y su certificado de la Alegación del Colegio Profesional de Educadores (COLEGIO PROFESIONAL DE EDUCADORAS Y EDUCADORES DE LA RIOJA), de 27 de febrero de 2024.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del expediente

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005, *“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 5 de marzo de 2024, fue dictada por la Dirección General de Salud Pública, Consumo, de conformidad con lo establecido en el artículo 12-a) del Decreto 155/2023 de 21 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la referida Consejería 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.

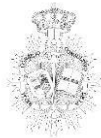
Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.3 de la Ley 4/2005 dispone que *“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*.

La Resolución de inicio de 5 de marzo de 2024, cumple adecuadamente con las exigencias del precepto transcrito.

3. 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 la Memoria justificativa, de 6 de marzo de 2024, suscrita por la Directora General de Salud Pública, Consumo y Cuidados, que, se ajusta a las exigencias previstas en el precepto examinado, al hacer referencia en su contenido, a la justificación de su necesidad, objetivo, marco normativo y competencial del órgano proponente en que se incardina el Anteproyecto, estructura del mismo, tramitación e informes preceptivos.

Según la memoria justificativa de la Dirección General de Salud Pública, Consumo y Cuidados de 6 de marzo de 2024, el informe de la SGT de la Consejería consultante, la escuela no supone la creación de una nueva estructura administrativa propia y compleja con competencias y estructura orgánica y organizativa, sino es un espacio e instrumento, un espacio de colaboración de encuentro de formación entre distintos agentes implicados de la comunidad con el sistema sanitario y sus profesionales. Razón por la cual no necesitaría memoria económica, ni por consiguiente, el estudio de costes y financiación a que hace referencia el art. 34.3 LFAR.

Este Consejo disiente de ese parecer según se dirá más adelante. Con esa salvedad, el resto de requisitos del precepto examinado se cumplen suficientemente.

4. 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, 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 el expediente, consta Diligencia, de la Secretaría General Técnica, de 12 de abril de 2024, que declara formado el mismo, acuerda proseguir la tramitación del Anteproyecto y determina que son preceptivos los trámites e informes: i) de Información pública; ii) de la Dirección General de los Servicios Jurídicos; iii) El envío del borrador al portal de transparencia; y iv) el informe final de la propia Secretaría General Técnica.

No considera la necesidad de petición de informe del Consejo Riojano de Salud, ni de aquellos departamentos de la Administración ni organizaciones cuyo personal se cuenta para la conformación de la estructura de la Escuela.

Lo mismo ocurre con la necesidad de estudio económico y de impacto de género.

No alude al dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo, que finalmente se ha considerado.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 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 vieren 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 concurran 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”.

Como se ha indicado en el numeral anterior, la Diligencia de la Secretaría General Técnica, de 12 de abril de 2024, por la que se declara formado el expediente, no consigna un conjunto de órganos e instituciones a las que considera que se debiera conceder audiencia, en cuanto que la disposición, aunque tenga un carácter organizativo, fundamentalmente regula un órgano de participación social, por lo que procede dar audiencia a las “*organizaciones y asociaciones representativas*” de los ciudadanos.

No obstante, ni en la memoria justificativa ni en el expediente consta la petición expresa a las organizaciones, asociaciones o colectivos implicados, que por otra parte conforman y dan contenido al anteproyecto de participación. No obstante, existe certificado de información pública de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno de fecha 10 de mayo de 2024, por un período de exposición en la página web de 15 días hábiles, desde el 18 de abril al 9 de mayo de 2024.

Como resultado de la información pública, se recibió una aportación con fecha de 23 de abril de 2024 de X.

Con fecha 15 de mayo de 2024, consta un informe de la DG de Salud Pública, Consumo y Cuidados, que da respuesta detallada a la alegación presentada, recogiendo buena parte de su contenido.

6. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 38 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.

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”.

En cuanto a los informes preceptivos, obra únicamente en el expediente la solicitud formulada a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 6 de junio de 2023.

Informe de la DG de los Servicios Jurídicos de 6 de junio de 2024.

Sugiere recabar dictamen al Consejo Consultivo y solicitar que se añada al final del anteproyecto, en el acuerdo de aprobación la fórmula “*conforme/oído el Consejo Consultivo*”.

También hace una consideración sobre el art. 8.6.

Ambas consideraciones son aceptadas.

Por otra parte, este Consejo, considera que la tramitación debería completarse con los siguientes informes:

a) Informe del Consejo Regional de Salud, tal como define el artículo 57 de la Ley 2/2002 de 17 de abril de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es “*el órgano colegiado superior de carácter consultivo, de participación ciudadana, de asesoramiento, formulación y control de la política sanitaria, así como el seguimiento de la ejecución de las directrices de la misma en la Comunidad Autónoma de La Rioja*”. Si, como se dice en la memoria, la escuela de salud es desarrollo de una previsión del Plan de Salud, se puede equiparar fácilmente a la “*ejecución de las directrices*” de política sanitaria.

b) Informe económico. Si bien el informe del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la SGT proponente, de fecha 17 de junio de 2024, que tiene voluntad de ser la memoria final del expediente, incluye un apartado respecto al “**Impacto económico**” en el que se estima “*que no supone la creación de una nueva estructura administrativa propia y compleja con competencias y estructura orgánica y organizativa, sino que es un espacio e instrumento...*”, éste Consejo no coincide en que sea solo “*un espacio*” ni tampoco en que esté libre de impacto económico alguno.

Entre el Grupo Motor y las tres Comisiones Técnicas el anteproyecto prevé una participación máxima de varias decenas de personas (arts. 7 y 8) que unida a que las nuevas estructuras de participación conllevarán un incremento de funciones al personal, difícilmente compatible a una ausencia de aumento de gasto, del capítulo correspondiente. Por otra parte, la aceptación de la única alegación habida, de un reconocimiento económico “*por la implicación (asistencia o pertenencia) de las personas a los diferentes órganos de participación*”, mediante la modificación del artículo 8, incluyendo un último párrafo, aceptado por el informe del Servicio de

Ordenación, Normativa y Asistencia técnica de la SGT proponente de fecha 21 de mayo de 2024 y que finalmente se incluye en el anteproyecto de la Orden sometido a examen, permite observar a este Consejo una contradicción con la conclusión de inexistencia de impacto económico.

c) Informe de la DG Control Presupuestario. Conforme a lo previsto en el artículo 14.i) (Informe sobre anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y de costes de personal) del Decreto 51/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, 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.

d) Informe de impacto de género. El artículo 22.1 de la ley 7/2023 de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, como ya dijimos en nuestro dictamen D.59/23, deja clara la obligación de incorporar un informe de impacto de género de todos los proyectos de disposición general y establece el contenido mínimo de tales informes, de suerte que su ausencia podría fundamentar la impugnación y eventual anulación judicial de éstos.

e) Informe del Servicio de Organización, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos. Es preceptivo el informe del SOIESP al que se refiere el artículo 2 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Rioja y sus Organismos Autónomos.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 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 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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, que se entenderá como Memoria final, de fecha 17 de junio de 2024, cumplimentando la norma establecida.

7. Conclusión sobre la tramitación

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que no se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general

Cuarto

Examen del Anteproyecto.

1. Contenido

El Anteproyecto de Orden tiene por objeto la creación de la Escuela de Salud de La Rioja y se regula su actividad y órganos de participación y coordinación institucional y consta de 13 artículos, una Disposición Adicional única y otra Final única.

- Artículo 1. Objeto.
- Artículo 2. Definición.
- Artículo 3. Ámbito territorial y funcional.
- Artículo 4. Objetivos.
- Artículo 5. Dependencia, estructura y órganos.
- Artículo 6. Funciones.
- Artículo 7. Grupo Motor.
- Artículo 8. Comisiones Técnicas.
- Artículo 9. Colaboración de agentes externos.
- Artículo 10. Acuerdos y Actas.
- Artículo 11. Identidad corporativa y comunicación gráfica.
- Artículo 12. Informe anual de actuaciones.
- Artículo 13. Consultas e informes.

- Disposición Adicional única. Constitución del Grupo Motor.
- Disposición Final única. Entrada en vigor.

Según dice la Memoria de la DGSPCC de 6 de marzo de 2024 *"la estructura de la norma es la propia de una disposición de su rango sencilla"*. Sin embargo, a juicio de este Consejo la regulación presentada es bastante ambiciosa y configura una entidad con muchas y muy importantes funciones.

El informe de Secretaría General Técnica de 21 de mayo de 2024 reitera el criterio de la DGSPCC y considera que *"la escuela no supone la creación de una nueva estructura administrativa propia y compleja con competencias y estructura orgánica y organizativa, sino es un espacio e instrumento, un espacio de colaboración de encuentro de formación entre distintos agentes implicados de la comunidad con el sistema sanitario y sus profesionales"*. En otra parte de estos informes previos se considera a la Escuela *"como foro de participación, encuentro y formación de todos los agentes afectados en materia de Salud"*.

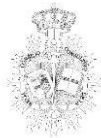
La cuestión acerca de la naturaleza determina la consideración de todo el texto remitido. En los informes citados se califica de espacio, instrumento y foro. En el artículo 2 se define como *"instrumento que trata de crear un espacio"*, como *"medio de información sanitaria"* y como *"sistema coordinado para el diseño, organización y desarrollo de actividades de educación para la salud, promoción de la salud y atención integral..."*. En el artículo 5.1 se equipara a otros *"entes"*, cuando dice que se coordinará *"con el resto de entes del Sistema Público de Salud (Servicio Riojano de Salud)"*. En el artículo 9.2 se equipara con un *"centro directivo"*.

El articulado fija su actividad y ámbito territorial, sus objetivos (general y específicos), su dependencia jerárquica y estructura institucional, identifica los órganos que conforman la escuela (grupo motor, comisiones técnicas, grupos de trabajo, mesas, redes), señala las funciones que se le atribuyen (enumeración abierta), define cargos, funciones, funcionamiento, identidad corporativa propia, planificación, memoria, vías de consulta e informes.

La regulación que se contiene en el anteproyecto es propia de un órgano administrativo de cierta importancia, además. La consideración como *"instrumento"* es extraña a la dogmática administrativa, sin perjuicio de que el articulado no es unívoco en la forma de citar y considerar a la Escuela.

2. Observación de carácter general

El Consejo considera que el rango de la norma sometida a consulta es insuficiente por i) desarrollar directamente disposiciones legales; ii) crear un órgano administrativo o



asimilado; iii) la consideración de órgano de participación que resulta de todo el articulado; y iv) por otras razones de menor calado.

i) Hay un desarrollo directo de la Ley, que debería hacerse por medio de Decreto. Según la parte expositiva de la orden proyectada, esta se dicta en desarrollo y ejecución de diversas leyes estatales y/o autonómicas, La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 16/2003 de Cohesión y de Calidad del Sistema Nacional de Salud, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de la Rioja.

ii) El artículo 8.3 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja prevé que, *"La creación, modificación y supresión de los órganos y unidades administrativas y los asimilados a los mismos se realizará mediante Decreto de Gobierno a iniciativa del Consejero interesado y a propuesta del Consejero competente en materia de Administraciones Públicas"*.

La ley exige que en la norma de creación se defina la integración y dependencia jerárquica, que consta en el artículo 5 del anteproyecto de orden; las funciones y competencias, que también se regulan en el texto remitido; y la dotación de créditos para su puesta en marcha, que no tendrían que aparecer en el articulado, pero sí en la tramitación.

La Consejería consultante no considera que se esté creando ningún órgano, unidad o asimilado y, en consecuencia, niega la necesidad de dotaciones económicas.

iii) Como órgano de participación, el artículo 66 de la Ley 2/2002, de 17 de abril de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, remite al desarrollo reglamentario la composición, organización, atribuciones y funcionamiento de los mismos.

Por otra parte, el Decreto 29/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan los órganos de participación ciudadana del Sistema Público de Salud de La Rioja, debiera ser una referencia obligada para la elaboración de una normativa por la que se crea una Escuela de Salud y se regula su actividad y órganos de participación y coordinación institucional.

Además, la definición de la Escuela de Salud como un *"instrumento que trata de crear un espacio"* pero que, en sus funciones, objetivos, ámbito, estructura institucional, acuerdos, actas.... que incluso tiene como referencia explícita - en el art.10 del propio anteproyecto de Orden sujeto a examen- a la ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. (arts. 15 y siguientes relativos al funcionamiento de los órganos colegiados), abunda en el criterio por el cual debiera considerarse como un órgano más de participación ciudadana del Sistema Público de Salud y en consecuencia entendemos que lo más adecuado hubiera sido incluir la Escuela de Salud, mediante una

modificación del Decreto 29/2006, de 5 de mayo, como un órgano más de participación ciudadana del Sistema Público de Salud de La Rioja.

iv) Además, en el articulado se prevé la cooperación interdepartamental con otros órganos administrativos con competencias en materias que tengan impacto sobre la salud (vgr. art. 5.5), y se prevé la creación de redes con otras entidades comprometidas con la promoción de la salud, por medio de orden (art. 9.5).

Si el contenido de la orden supera el ámbito material de la Consejería proponente y afecta a otros departamentos debería elevarse su aprobación al Consejo de Gobierno, si no recabar el informe de cada uno de los departamentos afectados por la norma. De igual manera, el desarrollo de una orden por otra orden posterior tendría más sentido si se tratara de un decreto remitido a su desarrollo por orden.

3. Observaciones al articulado

El instrumento de participación que se pretende crear destina varios y extensos artículos a establecer la composición del órgano de dirección (Grupo Motor) y las diversas Comisiones Técnicas, con un extenso número de participantes que deberán ser nombrados siguiendo el criterio de los “*Principios Generales*” contenidos en el artículo 4.4 de la expresada Ley 7/2023.

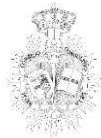
Si se estiman las consideraciones de este dictamen el texto tendrá que volver a tramitarse como Decreto, y recabar los informes omitidos a los que se ha hecho alusión. Es particular, todo el entramado de la estructura prevista puede modificarse a la vista de lo que informe el SOIESP. Por esa razón nos limitaremos a señalar los aspectos más claros, a nuestro juicio, relativos a la regulación propuesta.

-Artículo 5.1 b. La organización de las Comisiones Técnicas. no puede depender de algo externo a la norma, como son los apartados de una estructura previa de la plataforma web de la Escuela de Salud de La Rioja, sino al contrario.

-Artículos 5.3 y 8.2. No está claro si los grupos de trabajo y las comisiones técnicas son una misma cosa.

-Artículo 8.2, 8.8 y 8.11. Se contradice cuando identifica la comisión técnica con el grupo de trabajo, dispone que la comisión organiza los grupos, y se refiere a “*subcomisiones*”.

-Artículos 7 y 8. Tanto el número de las personas que componen el Grupo Motor como las que componen cada una de las Comisiones técnicas es



indeterminado, al figurar un abanico que, como ejemplo, en el caso del grupo Motor, puede oscilar de 8 a 13 personas, ampliándose la indeterminación en la composición de las Comisiones técnicas, imposibilitando la determinación del quórum y el posterior resultado de las votaciones.

Además, no hay ninguna previsión que permita cumplir con la exigencia de paridad que deriva del artículo 21 de la Ley 7/2023 de 20 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja.

-Artículo 10.2 en concordancia con el artículo 8.5 (quorum). No se regula, pero dice: *“Tanto en las Comisiones Técnicas como en el Grupo Motor se buscará el consenso en los acuerdos adoptados siendo necesario para su aprobación la mitad más uno de sus miembros”*.

-Artículo 8. Al regular la figura del coordinador se contradice, ya que según el art. 8.3-a) parece una función de ejercicio indistinta, pero según el art. 8.10 parece que tiene que estar claramente nombrado.

-Artículo 10. Acuerdos y Actas.

Debiera reflejarse que el contenido de este artículo, se refiere tanto al Grupo Motor como a las Comisiones técnicas. Ajustando la redacción.

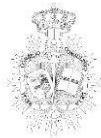
-Artículo 11. Identidad corporativa.

1. *“La escuela de Salud dispondrá de un Manual de identidad corporativa...”*.

El Decreto 29/1985, de 7 de junio, por el que se desarrolla la Ley 4/1985 de signos de identidad riojana y posteriores, siendo el último el Decreto 10/22 de 2 de marzo, han tenido como objeto actualizar las normas de la Identidad Gráfica Corporativa del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad, de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) y del resto de entes integrantes del sector público de la CAR.

La identificación corporativa del Gobierno de La Rioja, de su Administración General y sus Organismos autónomos tienen por objeto unificar la imagen mediante instrumentos gráficos de desarrollo a través del Manual de Identidad Gráfica Corporativa.

Pese al ejemplar esfuerzo de cohesión gráfica realizado por los diferentes gobiernos de La Rioja desde 1985, siempre ha existido la predisposición, desde



entes a unidades administrativas, de apartarse de la Gráfica Corporativa del Gobierno de La Rioja en la búsqueda de la diferenciación. Si bien la normativa recoge excepciones, que debieran siempre razonarse, con carácter general se debe respetar la finalidad de la identidad corporativa del Gobierno y de la Comunidad Autónoma y así obtener su optimización.

En el presente caso, prever un “*Manual de identidad corporativa*” propio, para una Escuela de Salud, que se define como un “*instrumento para crear un espacio*” dependiente de la Consejería competente en materia de Salud, podría resultar inadecuado y desproporcionado.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada. la cual cuenta con cobertura legal suficiente.

Segunda

Se aprecia una clara insuficiencia de rango normativo según se ha expuesto en los fundamentos segundo y cuarto. Debería volverse a tramitar como Decreto, en su caso, y volver a requerir dictamen del Consejo.

Tercero

La tramitación del procedimiento de elaboración ha prescindido de trámites preceptivos.

En cuanto al contenido se dan por reproducidas las consideraciones del fundamento cuarto.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO