



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 10 de mayo de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla la ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de abril de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se desarrolla la ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de abril de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 336/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, ocho artículos, una disposición adicional única, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.



La Constitución Española en su título I, artículo 43, consagra el derecho de todos los ciudadanos a la protección de su salud, al tiempo que establece la responsabilidad de los poderes públicos como garantía fundamental de este derecho. Asimismo, y en el plano organizativo, establece en el título VIII una nueva articulación del Estado cuya implantación progresiva debe suponer una reordenación de las competencias entre las distintas Administraciones Públicas.

En este sentido, el artículo 32.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribuye a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva para la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y el artículo 34.1.1ª establece que la Comunidad Autónoma ostenta las competencias de desarrollo normativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, en materia de sanidad e higiene y promoción, prevención y restauración de la salud.

Dentro de esta legislación básica estatal que se señala como marco normativo, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS), establece en su artículo 51.2 que la ordenación territorial de los servicios sanitarios será competencia de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, regula el contenido y naturaleza de las Áreas de Salud, estructura básica del citado sistema sanitario, que se dividen, a su vez, en Zonas Básicas de Salud (artículo 17), correspondiendo la aprobación y modificación de los límites territoriales, tanto de unas como de otras, a la Junta de Castilla y León.

Al amparo de lo dispuesto tanto en la legislación básica estatal, como en la normativa autonómica de desarrollo, ya citadas, el presente decreto tiene por objeto el establecimiento de las bases para la denominación y codificación de las Áreas de Salud y de las Zonas Básicas de Salud, la clasificación de estas últimas, la regulación del procedimiento de modificación de los límites territoriales de unas y otras, así como la ordenación general de los centros y servicios de referencia en Atención Especializada en nuestra Comunidad.

El capítulo I, "Disposiciones Generales", comprende el artículo 1, que establece el objeto del presente proyecto de decreto, ya descrito, y el artículo 2, que hace una referencia al denominado mapa sanitario de Castilla y León,



como instrumento esencial de ordenación, planificación y gestión del Sistema Sanitario de nuestra Comunidad.

El capítulo II, relativo a la "Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León", recoge la regulación de la denominación y codificación de las Áreas de Salud y Zonas Básicas de Salud (artículo 3), de la clasificación de las Zonas Básicas de Salud (artículo 4), de la modificación de los límites territoriales de las Áreas y Zonas Básicas de Salud (artículo 5), de los hospitales y complejos asistenciales de Castilla y León y su ámbito de actuación (artículo 6), de la denominación y codificación de diferentes estructuras asistenciales (artículo 7), así como de los centros y servicios de referencia en Atención Especializada (artículo 8).

La disposición adicional única recoge la posibilidad de establecer cualquier otra zonificación sanitaria, tanto territorial como funcional, que tomará como base las Zonas Básicas de Salud.

La disposición derogatoria primera determina la pervivencia del Decreto 32/1988, de 18 de febrero, por el que se establece la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como del Decreto 108/1991, de 9 de mayo, por el que se aprueba la Ordenación Sanitaria de Castilla y León en materia de Asistencia Especializada, en tanto no se publiquen los Acuerdos de la Junta de Castilla y León por los que se establezca la denominación y codificación de las Áreas y Zonas Básicas de Salud y se defina su delimitación territorial. La disposición derogatoria segunda se refiere a cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente decreto.

La disposición final primera faculta al Consejero de Sanidad para dictar cuantas disposiciones y resoluciones fuesen necesarias para la aplicación y desarrollo del proyecto de decreto remitido. La disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:



- Memoria del proyecto de decreto, que incluye el estudio de su coste económico.
- Informes y propuestas efectuadas por los distintos órganos directivos de la Consejería de Sanidad y de la Gerencia Regional de Salud, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.
- Acreditación de que se ha dado a conocer su contenido al Consejo Regional de Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.
- Alegaciones efectuadas durante el trámite de audiencia concedido al efecto a la Federación Regional de Municipios y Provincias, a las Diputaciones Provinciales y a los Consejos de Salud de Área (a través de las Delegaciones Territoriales), al Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios, a los Colegios Profesionales de médicos, enfermería, farmacéuticos, fisioterapeutas, trabajadores sociales y psicólogos, así como a las Comisiones de Coordinación Sociosanitarias.
- Solicitud de informe al resto de Consejerías, remitiendo escrito de alegaciones las Consejerías de Cultura y Turismo, Presidencia y Administración Territorial, Hacienda (en el que se recogen las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios), Familia e Igualdad de Oportunidades, y Fomento. Las Consejerías de Medio Ambiente, Educación, Economía y Empleo y Agricultura y Ganadería remiten escritos manifestando no realizar observación alguna.
- Informe del Servicio de Normativa, Evaluación y Procedimiento de la Consejería de Sanidad.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad.
- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.



Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto este de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”. Los independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

El proyecto de decreto objeto de dictamen se dicta haciendo uso de la habilitación que contiene, con carácter general, el artículo 51.2 de la LGS y el artículo 15 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, correspondiendo a la Consejería de Sanidad la función de realizar la propuesta de este reglamento de desarrollo al amparo de lo dispuesto en la citada disposición, y de conformidad con lo señalado en el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Sanidad ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en este Consejo las siguientes observaciones:

Artículo 1.- Objeto.

Con el fin de adecuar la redacción de este precepto al contenido concreto del texto proyectado, modificado en profundidad durante su proceso de elaboración, sería acertado aludir a la “denominación” de las Áreas de Salud



y Zonas Básicas de Salud en su apartado a), y añadir el término “territoriales” al referirse a “la regulación del procedimiento de modificación de los límites de las Áreas de Salud y las Zonas Básicas de Salud que las componen” en su apartado c).

Artículo 5.- Modificación de los límites territoriales de las Áreas y Zonas Básicas de Salud.

Este artículo, regulador del procedimiento a seguir para modificar los límites territoriales de las Áreas y Zonas Básicas de Salud, debería depurar su redacción desde el punto de vista jurídico. Así, la referencia en su apartado 1 a la posibilidad de la Dirección de Planificación y Ordenación de la Consejería de Sanidad, en ejercicio de las competencias que el Decreto 77/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, “promover” la modificación de aquellos límites territoriales debería sustituirse por la expresión “iniciar de oficio” dicho procedimiento, puesto que, con independencia de que sea “a iniciativa propia” o a petición razonada de otros órganos o entidades, lo que es claro es que estamos ante un procedimiento administrativo en sentido estricto, y la redacción propuesta se ajustaría de una forma más adecuada a la terminología empleada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, en el apartado 5 del precepto objeto de comentario, la expresión “resuelta por la misma mediante Acuerdo” debería ser sustituida por la de “aprobada por ésta mediante Acuerdo”, más acorde con la redacción de los artículos 15.6 y 17.5 de la Ley 1/1993, de 6 de abril.

Artículo 8.- Centros y servicios de referencia en Atención Especializada.

La redacción del apartado 4 de este precepto adolece de cierta indefinición al señalar que “podrán definirse servicios de referencia para un ámbito territorial de actuación diferente al establecido en el apartado 2 del presente artículo”, sin especificar qué órgano, a través de qué procedimiento o mediante qué instrumento jurídico se puede realizar esta definición. La deseable seguridad jurídica que ha de presidir este tipo de regulaciones, en especial la que acomete el texto proyectado al sentar las bases para proceder a



diseñar un nuevo Mapa Sanitario en nuestra Comunidad, hace aconsejable completar este inciso, incluyendo los extremos señalados.

Disposición derogatoria primera.-

La finalidad de esta disposición parece ser la de mantener la pervivencia del diseño del Mapa Sanitario de nuestra Comunidad determinado por el Decreto 32/1988, de 18 de febrero, por el que se establece la delimitación territorial de las Zonas Básicas de Salud en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y el Decreto 108/1991, de 9 de mayo, por el que se aprueba la Ordenación Sanitaria de Castilla y León en materia de Asistencia Especializada, –independientemente de la naturaleza jurídica, reglamentaria o de acto administrativo, que queramos otorgarle–, en tanto no se publiquen las resoluciones administrativas a las que nos remite la regulación establecida por el decreto objeto de dictamen –ya sean Acuerdos de la Junta u Órdenes del Consejero de Sanidad–.

Según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, evitándose la pervivencia en el ordenamiento jurídico de diversas normas con el mismo ámbito de aplicación, por lo que, cuando –como en el caso que nos ocupa– deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.

De acuerdo con lo expuesto, quizá sería conveniente que, derogándose mediante la entrada en vigor del texto remitido a dictamen la regulación anterior, se mantenga en una disposición transitoria la vigencia del Mapa Sanitario establecido por los Decretos 32/1988, de 18 de febrero, y 108/1991, de 9 de mayo, en tanto no se publiquen las resoluciones administrativas de desarrollo del presente decreto.

En todo caso, la redacción actual parece incompleta al no mencionar el Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprobará la denominación de hospitales y complejos asistenciales de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y su ámbito territorial de actuación (artículo 6 del texto proyectado), y la Orden del Consejero de Sanidad por la que se fijará la



delimitación del ámbito de actuación de los centros y servicios de referencia en atención especializada de Castilla y León (artículo 8.3 del texto remitido a dictamen), por lo que, con el fin de evitar posibles vacíos normativos, o bien se incluye en una referencia genérica a las resoluciones administrativas que se aprueben en desarrollo de las previsiones contenidas en el presente decreto, o bien se hace mención expresa de cada una de ellas.

4ª.- Observaciones de técnica normativa.

Desde el punto de vista de la técnica normativa y del procedimiento de elaboración del proyecto remitido a dictamen, es preciso poner de manifiesto que se ha observado un gran esfuerzo por parte de la Dirección General de Planificación y Ordenación de la Consejería de Sanidad por depurar el texto, recogiendo las distintas alegaciones realizadas durante el amplio trámite de audiencia, interno y externo, practicado con este fin.

No obstante, y aun cuando son numerosos los Servicios de Normativa de otras Consejerías que remiten sus observaciones de técnica normativa, también siguen siendo bastantes los que alegan que no tienen nada que señalar porque el texto remitido no afecta a su ámbito competencial, circunstancia que nos obliga a recordar el Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, del Consejo de Estado, en el que se señala que “se advierte una mala práctica administrativa consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios (...) terminan con la escueta expresión «no hay observaciones que formular»”. Este Órgano Consultivo ya ha manifestado con anterioridad (Dictamen 257/2006, de 8 de junio) que “esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio”, por lo que habría sido conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todas los agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, y en relación al preámbulo, se observa que la cita de los preceptos constitucionales que recogen la distribución de competencias en esta materia, así como la de los preceptos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en los que se atribuyen las competencias para aprobar el presente proyecto de decreto, se encuentra al final, entendiéndose que, en atención a su superior jerarquía normativa, deberían recogerse al principio.



Además, se observa la referencia específica en el texto a la “Consejería de Sanidad” o a la “Dirección General de Planificación y Ordenación”, considerándose en este caso correcta la opción por la denominación formal del órgano administrativo ya que permite su perfecta identificación, aunque pueda quedar desfasada con mayor o menor rapidez como consecuencia de una reestructuración administrativa o incluso, simplemente, de un cambio en su denominación.

Por último, y aun poniendo de manifiesto que se aprecia un claro esfuerzo por mejorar la redacción del texto, correcto en general, debería revisarse la puntuación (en concreto, el uso de las comas) y cuidar el uso de mayúsculas y minúsculas.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se desarrolla la ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.