



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se establece el ámbito de actuación y las funciones de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública 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 10 de enero 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 establece el ámbito de actuación y las funciones de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de enero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 2/2007, 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. Nalda García.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, cuatro artículos, una disposición derogatoria y tres 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.

De acuerdo con lo señalado en el preámbulo del texto proyectado, mediante el presente decreto se pretende, por una parte, definir los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de nuestra Comunidad Autónoma y actualizar sus funciones en aplicación de la Ley 13/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, en el que se desarrolla la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. Por otra, se modifica el ámbito de actuación de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de ámbito inferior al provincial, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.9 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.

El artículo 1 establece el objeto del presente proyecto de decreto, esto es, determinar la definición, funciones y ámbito de actuación de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública.

El artículo 2 hace una referencia a la definición de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública.

El artículo 3 recoge las funciones de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de Castilla y León.



Finalmente, el artículo 4 se refiere al ámbito de actuación de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de Castilla y León.

La disposición derogatoria abroga expresamente los artículos 2 y 3 y el anexo I del Decreto 140/1989, de 6 de julio, por el que se reestructuran los Servicios Veterinarios Oficiales de Castilla y León, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan al presente decreto.

La disposición final primera faculta al Consejero con competencias en materia de sanidad para dictar cuantas disposiciones fuesen necesarias para la aplicación y desarrollo del proyecto de decreto remitido.

La disposición final segunda modifica la denominación de las demarcaciones creadas por el Decreto 23/2005, de 22 de marzo, que establece el ámbito de actuación y las funciones de los Servicios Oficiales Farmacéuticos de Castilla y León, y adopta determinadas medidas en el marco del proceso de reestructuración de dichos servicios oficiales.

Por último, la disposición final tercera 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.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Ordenación.
- Acreditación de que se ha dado a conocer su contenido al Consejo Regional de Salud, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.9 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario.
- Alegaciones efectuadas durante el trámite de audiencia concedido al efecto por el Consejo de Veterinarios de Castilla y León, el Sindicato de Farmacéuticos de Castilla y León (SIFARCAL), la Federación de



Sindicatos Veterinarios de Castilla y León (FESIVECAL), la Federación de Servicios Públicos (UGT), así como por una serie de particulares.

- Solicitud de informe al resto de Consejerías, remitiendo escrito de alegaciones los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de Palencia y Soria, y las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Cultura y Turismo, Fomento y Presidencia y Administración Territorial (en el que se recogen las observaciones formuladas por la Dirección General de Función Pública). Las Consejerías de Medio Ambiente, Educación, Familia e Igualdad de Oportunidades y Economía y Empleo remiten escritos manifestando no realizar observación alguna por no afectar a su ámbito competencial.

- 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 de la potestad reglamentaria que contiene, con carácter general, la disposición adicional cuarta 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 no suscita en este Consejo objeción alguna de legalidad, resaltándose, además, que la oportunidad de la norma parece suficientemente justificada a la luz de los informes y documentos obrantes en el expediente.

No obstante, cabe hacer una serie de observaciones con el fin de mejorar, si es posible, el tenor literal del texto, perfeccionando su procedimiento de elaboración.

En cuanto a este último, se ha de poner de relieve, tal y como ya señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, 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 el estudio previo del texto proyectado hubiera sido 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 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, entendiendo que en atención a su superior jerarquía normativa debería recogerse al principio. Asimismo, se echa en falta la cita previa de los preceptos constitucionales que recogen la distribución de competencias en esta materia.



Además, se observa la referencia específica en el texto a la “Consejería de Sanidad” o a la de “Agricultura y Ganadería”. En este sentido, es preciso recordar que la opción por la denominación formal del órgano administrativo permite su perfecta identificación, pero puede quedar desfasada con mayor o menor rapidez como consecuencia de una reestructuración administrativa o incluso, simplemente, de un cambio en su denominación. Este Consejo Consultivo (Dictamen 145/2005, de 24 de febrero) viene destacando el criterio de designación por referencias genéricas a los órganos o servicios competentes como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone. El propio Consejo de Estado ha señalado (Dictamen 3445/1996) que la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras.

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 cita de las normas –incluyendo su número y fecha, en todo caso, y su título completo, por lo menos la primera vez que se mencionan–, cuidar el uso de mayúsculas y minúsculas, y revisar completamente el texto para corregir algunos errores gramaticales (discordancias de género o reiteraciones innecesarias) y de puntuación.

### **III CONCLUSIONES**

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

Puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se establece el ámbito de actuación y las funciones de los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública de Castilla y León.

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