



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 11 de octubre de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en 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 5 de septiembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de septiembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 886/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad la creación de un Ente Público de Derecho Privado, que, formando parte de la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León, tenga como



objetivo fundamental el evaluar y acreditar la calidad del sistema sanitario autonómico.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, catorce artículos, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos establece las competencias que habilitan para la creación de la Agencia, así como los fines y objetivos que justifican la constitución de un instrumento de estas características.

El anteproyecto tiene el siguiente contenido:

Dentro del título I, bajo la rúbrica de "Naturaleza, fines y régimen jurídico de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León", se agrupan los siguientes artículos:

- Artículo 1. "Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León", constituye la misma como Ente Público de Derecho Privado, de los previstos en el artículo 90 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, adscribiéndola a la Consejería competente en materia de sanidad.

- Artículo 2. "Fines y funciones", detalla los mismos, considerando con carácter general que "es un instrumento del que se dota la Comunidad Autónoma para promover la garantía y la mejora continua de la calidad de las prestaciones del Sistema Sanitario".

- Artículo 3. "Facultades de la Agencia", señala genéricamente que tendrá todas las facultades derivadas del ordenamiento jurídico vigente que corresponden a estos entes.

- Artículo 4. "Régimen jurídico", especifica la normativa que rige la actuación de la Agencia.

- Artículo 5. "Colaboración entre la Agencia y la Administración de la Comunidad", determina que "deberán cooperar, facilitarse información y prestarse asistencia recíproca".



- Artículo 6. "Servicios Jurídicos", concreta que "el ejercicio de las funciones de asistencia jurídica a la Agencia corresponde a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, a través de los Letrados que forman parte de los mismos".

En el título II, bajo la rúbrica de "Personal y organización de la Agencia", figuran los siguientes artículos:

- Artículo 7. "Personal de la Agencia", regula las líneas fundamentales de su régimen, partiendo de la regla general de que "el personal de la Agencia será contratado en régimen de derecho laboral".

- Artículo 8. "Órganos de la Agencia", se refiere al Consejo de Dirección y al Director.

- Artículo 9. "El Consejo de Dirección", regula su constitución y atribuciones.

- Artículo 10. "El Director", lo configura como "el órgano unipersonal de dirección y gestión de la Agencia" y detalla sus atribuciones.

En el título III, bajo el título de "Régimen Económico, Patrimonial y Presupuestario de la Agencia", se agrupan:

- Artículo 11. "Recursos de la Agencia", enumera los mismos.

- Artículo 12. "Régimen patrimonial", regula sus normas esenciales.

- Artículo 13. "Régimen económico y presupuestario", se remite a las leyes que con carácter general regulan la materia.

- Artículo 14. "Control de eficacia", especifica que "se realizará de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León".

La disposición transitoria primera señala: "Hasta que la Agencia disponga de recursos propios para desarrollar plenamente sus funciones la Consejería competente en materia de sanidad realizará todas las gestiones que sean



necesarias para el comienzo de su funcionamiento efectivo, pudiendo actuar en su nombre y por su cuenta”.

La disposición transitoria segunda, especifica: “Desde el momento en que la Agencia comience a realizar actuaciones y hasta que tenga las transferencias correspondientes a las dotaciones presupuestarias asignadas, el órgano competente de la Comunidad Autónoma le transferirá la dotación precisa, en cuantía suficiente, de los correspondientes programas presupuestarios”.

La disposición final primera determina que a la Junta de Castilla y León aprobará el Reglamento de la Agencia.

Por último, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, cabe destacar los siguientes:

- Anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León, de 22 de agosto de 2006.

- Memoria –sin fechar– explicativa del anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia. Propuesta de Estatutos de la Agencia. Plan Inicial de Actuación de la Agencia.

- Petición de informe, fechada el 6 de julio de 2006, a las Secretarías Generales de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial, Hacienda, Medio Ambiente, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, y Cultura y Turismo.

- Escritos de las Consejerías de Fomento, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades, Agricultura y Ganadería, Cultura y Turismo, Economía y Empleo, Presidencia y Administración Territorial, y Educación.



- Informes, de 5 de mayo y 19 de julio de 2006, de la Dirección General de la Función Pública y escrito complementario de dicha Dirección General de 29 de agosto de 2006.

- Informe, de 19 de junio de 2006, de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda.

- Informe, de 26 de junio de 2006, de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

- Informe emitido por la Dirección de los Servicios Jurídicos, con fecha 20 de junio de 2006, al que se adjunta el anteproyecto de ley informado.

- Informe previo del Consejo Económico y Social, de 4 de julio de 2006, sobre el anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia.

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

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley.

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.

En cuanto al procedimiento de elaboración, es necesario analizar, por un lado, si se han seguido los trámites establecidos por la normativa autonómica para la creación de un Ente Público de Derecho Privado, y, por otro, si se han cumplido las previsiones que establece la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, para la elaboración de anteproyectos de ley.

La tramitación del anteproyecto de ley implica la sujeción al artículo 84.1 de la Ley 3/2001, según el cual: "La creación de las entidades institucionales y empresas públicas se efectuará por Ley".

Por otro lado, el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, prevé que "el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto"; competencia que, en este caso, corresponde a la Consejería de Sanidad.

Conforme al referido artículo 75, el anteproyecto deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

El precepto citado exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, que los Servicios Jurídicos de la Comunidad informen sobre él y que se someta, previamente a su aprobación



por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se acredita con la documentación enviada que el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo.

Consta también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001; el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León; y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, se emitió por este órgano el preceptivo informe.

Por otro lado, debe recordarse que la reciente Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, publicada en el "Boletín Oficial de Castilla y León" el pasado 9 de mayo, introduce, en su disposición final primera, una modificación del artículo 84 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León –incorporando un nuevo apartado 2, pasando el antiguo a ser el apartado 3–. Este nuevo apartado 2, referido a la tramitación de los anteproyectos de ley de creación de entidades institucionales, reza así:

“Los anteproyectos de ley de creación de entidades institucionales o de autorización de constitución de empresas públicas deberán acompañarse de una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación de la entidad. El plan inicial de actuación, que será aprobado por el titular de la Consejería a que esté adscrita la entidad o la empresa, deberá contar con el previo informe favorable de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Hacienda, y su contenido incluirá al menos los siguientes extremos:

»a) Los objetivos que la entidad deba alcanzar en el área de actividad encomendada.



»b) Los recursos humanos, financieros y materiales precisos para el funcionamiento de la entidad”.

A la vista de la documentación remitida, pueden considerarse cumplidos los trámites previstos en el precepto anteriormente citado.

En conclusión, atendiendo a todas las actuaciones descritas, cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado con adecuación a lo previsto en la normativa de aplicación descrita.

3ª.- Marco normativo.

A) Ámbito competencial.

Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 34.1 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, en lo que se refiere al anteproyecto objeto del presente dictamen, en materia de sanidad e higiene, y promoción, prevención y restauración de la salud (1ª); y en materia de coordinación hospitalaria en general (2ª).

B) Régimen jurídico de Entes Públicos de Derecho Privado.

El análisis del marco normativo quedaría incompleto sin una breve referencia a los preceptos que en la repetida Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León, se refieren a los Entes Públicos de Derecho Privado.

En primer lugar, se encuadran dichas entidades en la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León, entendida ésta como la que “bajo la dependencia de la Administración General, actúa para el cumplimiento de los fines de interés público que el ordenamiento establece como principios rectores de la política social y económica y desarrolla, mediante descentralización funcional, actividades de ejecución administrativa y económica propias de las competencias de la Comunidad” (artículo 85.1).

El régimen jurídico de los citados Entes Públicos de Derecho Privado se encuentra recogido, además de en el citado artículo 85, en los artículos 83, 84, 90 y 91 de la repetida Ley 3/2001, de 3 de julio.



El artículo 90 regula el núcleo del régimen jurídico de tales entes:

“1.- Los Entes Públicos de Derecho Privado tienen encomendadas la realización de actividades de carácter económico, comercial, industrial, agrario, financiero o análogo, sujetándose fundamentalmente en su actuación al derecho privado.

»2.- Para el cumplimiento de las potestades públicas que pudieran ejercer, así como para la formación de la voluntad de sus órganos, los entes públicos se sujetarán al derecho administrativo, y en su ejercicio gozarán de las prerrogativas y privilegios que determine su Ley de creación, excepto la potestad expropiatoria.

»3.- El ejercicio de las potestades públicas corresponderá a aquellos órganos del Ente a los que expresamente los estatutos les asignen tal facultad.

»4.- En materia económico y presupuestaria se está a lo dispuesto en la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León”.

El artículo 91 regula el contenido mínimo de la Ley de creación:

“La Ley de creación determinará su denominación, sus fines y actividades, su adscripción a la Consejería u Organismo Autónomo respectivo, sus órganos rectores, los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines, así como aquellos aspectos que puedan ser modificados reglamentariamente y, en su caso, las causas de extinción, el procedimiento para llevarla a cabo y los efectos de la misma”.

4ª.- Contenido del anteproyecto de ley.

Artículo 1. Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León.

El apartado 1 remite correctamente al artículo 90 de la Ley 3/2001, ya citado, refiriéndose además a las siguientes características del Ente Público de Derecho Privado que se crea: “personalidad jurídica, patrimonio propio,



administración autónoma y plena capacidad de obrar para el desarrollo de los fines que se le encomiendan”.

La personalidad jurídica y el patrimonio propio son expresamente mencionados como rasgos configuradores de las entidades de la Administración Institucional en el artículo 83.1 de la Ley 3/2001, y se mencionan también en el artículo 1 de las leyes de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León –actualmente Agencia de Inversiones y Servicios de Castilla y León– (Ley 21/1994, de 15 de diciembre), del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León (Ley 7/1996, de 3 de diciembre) y del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (Ley 7/2002, de 3 de mayo).

La plena capacidad de obrar se cita también en el artículo 1 de la primera y última de las leyes citadas, y es corolario lógico de la personalidad jurídica atribuida a la entidad que se crea.

La “administración autónoma” trata posiblemente de reflejar la “autonomía de gestión” a la que se refiere así mismo el artículo 83.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, al definir la personalidad de las entidades de la Administración Institucional. La citada expresión –“administración autónoma”– no puede hacer olvidar la dependencia que tiene la Administración Institucional respecto a la Administración General de la Comunidad de Castilla y León (artículo 85.1 de la Ley 3/2001); por lo demás, dicha expresión ha sido ya utilizada en el artículo 1 de la Ley 7/2002, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

Artículo 2. *Fines y funciones.*

El apartado 1 refiere la finalidad de promover la garantía y la mejora continua de la calidad a “las prestaciones del Sistema Sanitario”, desarrollando en el apartado 2 dicha finalidad a través de diversas funciones. Cabría valorar la oportunidad de utilizar en el apartado 1 una expresión que deje claro que con la expresión Sistema Sanitario se quiere abarcar tanto el público como el privado. El párrafo noveno de la exposición de motivos concreta que la intención de la nueva norma es que las funciones de evaluación externa y acreditación “deben abarcar al Sistema Sanitario completo, tanto público como privado”. Téngase en cuenta que la expresión “sistema sanitario” no implica necesariamente el ámbito de la sanidad pública y de la privada, aunque con frecuencia se use para referirse conjuntamente a ambos.



Artículo 3. *Facultades de la Agencia.*

Según este precepto “en el ejercicio de sus funciones y para el cumplimiento de sus fines, la Agencia tendrá todas las facultades derivadas del ordenamiento jurídico vigente que corresponden a estos entes”.

Entiende el Consejo que este precepto es demasiado genérico y, por tanto, sería muy conveniente, aunque exija un esfuerzo de redacción, el concretar esas facultades, aunque sea en sus líneas fundamentales. Preceptos similares que pueden servir de inspiración a la redacción que sugiere son el artículo 4 de la Ley 21/1994, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, y el artículo 3.1 de la Ley 7/2002, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León. La concreción de facultades así realizada daría mayor seguridad al operador jurídico, perfilando con más intensidad y rigor la capacidad de actuación de la nueva entidad.

Artículo 4. *Régimen jurídico.*

En el elenco normativo del apartado 1 se echa en falta la mención de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que contiene diversas normas configuradoras del régimen jurídico de los Entes Públicos de Derecho Privado. Téngase en cuenta que la propia Ley 3/2001, de 3 de julio, determina en su artículo 85.3 que las entidades institucionales –entre las que se encuentran los Entes Públicos de Derecho Privado– “se regirán por su Ley de creación, las disposiciones de esta Ley, las de aquellas otras Leyes que les sean de aplicación y por la regulación interna que sus propios estatutos establezcan”.

No obstante, de mantenerse la redacción, convendría especificar que los “entes” a los que se refiere son los Entes Públicos de Derecho Privado.

Artículo 6. *Servicios Jurídicos.*

Se ajusta este precepto a lo dispuesto en el artículo 68.2 de la Ley 3/2001, conforme al cual: “La representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos y entes públicos de derecho privado, así como su asesoramiento jurídico interno, corresponderá a los Letrados incorporados a los Servicios Jurídicos de la



Comunidad". Así mismo, se da cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

5ª.- Observaciones lingüísticas.

En el artículo 9.1.d), en vez "de entidad" ha de decir "de la entidad"; en el artículo 10.2.i), en vez de "punto" sería más correcto decir "apartado"; por último, en el artículo 12.3, en vez de "de conservación" parece más conveniente indicar "de la conservación".

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 anteproyecto de Ley de Creación de la Agencia para la Calidad y la Acreditación del Sistema Sanitario en Castilla y León.

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