

Expediente Núm. 128/2013

Dictamen Núm. 133/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 20 de junio de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de junio de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Proceso de Adaptación a los Nuevos Requisitos de Formación del Personal de Transporte Sanitario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se establece el presupuesto normativo de la regulación que aborda, constituido fundamentalmente por el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las Características Técnicas, el Equipamiento Sanitario y la Dotación de Personal de los Vehículos de Transporte Sanitario por Carretera.

En la parte expositiva se mencionan otras dos normas estatales con incidencia en la materia a las que remite la anteriormente señalada: el Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen Dos Certificados de Profesionalidad de la Familia Profesional Sanidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad, y el Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el Título de Técnico en Emergencias Sanitarias y se fijan sus Enseñanzas Mínimas.

La reforma proyectada se justifica en la necesidad de regular el procedimiento de "habilitación de trabajadores experimentados que no ostenten la formación requerida pero que acrediten de forma fehaciente una experiencia laboral realizando las funciones propias de conductor de ambulancias", de acuerdo con los requisitos establecidos en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, y de establecer las medidas necesarias para la "aplicación, control y desarrollo" del proceso de adaptación del personal a los nuevos requisitos de formación. Ambos cometidos, como señala la citada disposición transitoria segunda, apartados 2 -párrafo tercero- y 4, de la citada norma estatal, competen a las Comunidades Autónomas.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por cinco artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

Los artículos, todos ellos titulados, se refieren al "Objeto", a los "Conductores y ayudantes de los vehículos de transporte sanitario", a la "Habilitación de trabajadores con experiencia laboral que no dispongan de la formación requerida en el artículo 2.1", al "Procedimiento para la obtención del certificado de habilitación" y al "Registro de conductores habilitados para vehículos de transporte sanitario por carretera".

La disposición adicional única establece la permanencia en el puesto de trabajo de quienes estuviesen prestando servicios en empresas de transporte sanitario autorizadas a fecha 9 de junio de 2012 y no reúnan los requisitos de formación y experiencia profesional exigidos por el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo.

Mediante la disposición derogatoria se dejan sin efecto el artículo 11 y el anexo IX del Reglamento del Transporte Sanitario en el Principado de Asturias, aprobado por Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, así como la Resolución de 20 de octubre de 1998, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se desarrolla el Reglamento del Transporte Sanitario del Principado de Asturias, además de cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma se opongan a lo previsto en el Decreto cuya aprobación se pretende.

La disposición final primera establece una habilitación normativa a favor del titular de la Consejería competente en la materia, y la segunda fija la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el boletín oficial correspondiente.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia mediante Resolución del Consejero de Sanidad, de 13 de marzo de 2013, en la que se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto.

A lo actuado se incorpora una “propuesta y memoria económica”, suscrita por la Directora General de Asistencia Sanitaria el 12 de marzo de 2013, en la que se indica que la norma se justifica en la necesidad de regular “el procedimiento para la adaptación de la cualificación profesional del personal de transporte sanitario a los nuevos requisitos de formación establecidos en el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo”. Respecto a las repercusiones presupuestarias de la ejecución, refiere su autora que “no implicará incremento de gasto alguno debido a que se podrán emplear los recursos humanos y materiales propios de la Consejería de Sanidad”.

El primer texto del proyecto se somete a información pública en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 23 de marzo de 2013, presentando alegaciones diferentes entidades y empresas y un particular.

Todas las alegaciones son valoradas el día 24 de abril de 2012 por la Jefa de la Unidad Jurídica, quien propone razonadamente, con el visto bueno del

Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones, Centros y Servicios Sanitarios, el rechazo o la asunción de cada una de ellas.

Como consecuencia de la aceptación de algunas de las alegaciones formuladas, se elabora un nuevo texto que se incorpora al expediente.

Con fecha 2 de mayo de 2013, la Directora General de Asistencia Sanitaria suscribe una nueva memoria económica en la que señala que la norma en proyecto “no comporta incremento del gasto alguno ni necesidad de incremento o dotación de nuevos medios personales. Las actuaciones derivadas de la aprobación de la norma se realizarán por el personal (de) que ya dispone la Consejería”.

Ese mismo día, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora envía el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Durante este trámite, las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda y Sector Público y de Presidencia proponen introducir modificaciones en el texto, en su mayor parte dirigidas a la incorporación de criterios de técnica normativa.

El día 20 de mayo de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, suscribe un informe favorable, al considerar que la propuesta normativa “no implicará incremento de gasto alguno”.

El Secretario General Técnico de la Consejería Sanidad emite informe sobre la norma proyectada con fecha 27 de mayo de 2013. En él, tras resumir la tramitación efectuada y los fundamentos jurídicos sobre competencia y justificación de la misma, señala, respecto de las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas, que “han sido valoradas y tenidas en consideración, incorporándolas al texto del Decreto”.

Con la misma fecha, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora suscribe una tabla de vigencias en la que se indica que “la aprobación del proyecto de Decreto determina la modificación del artículo 11 y

el anexo IX del Reglamento del Transporte Sanitario en el Principado de Asturias, aprobado por (...) Decreto 73/1997, de 13 de noviembre./ También se deroga la Resolución de 20 de octubre de 1998, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se desarrolla el Reglamento del Transporte Sanitario en el Principado de Asturias, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma se opongan a lo previsto en el Decreto que se apruebe”.

El nuevo texto de la norma proyectada, resultante de la aceptación de las modificaciones suscitadas por las Consejerías en el trámite de observaciones, es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 30 de mayo de 2013.

Pone fin al expediente una certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, de la misma fecha, que acredita la emisión de tal informe favorable, a lo que añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de junio de 2013, registrado de entrada el mismo día, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el Proceso de Adaptación a los Nuevos Requisitos de Formación del Personal de Transporte Sanitario en el Ámbito Territorial del Principado de Asturias, adjuntando el expediente original.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula el proceso de adaptación a los nuevos requisitos de formación del

personal sanitario en el ámbito territorial del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Respecto a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), dispone en su apartado 2 que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el procedimiento que analizamos, se ha sometido el proyecto de Decreto a información pública y se ha remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, debiendo valorarse positivamente la realización de un informe motivado sobre las formuladas. Asimismo, se han incorporado al expediente las pertinentes memorias e informes, junto con la tabla de vigencias. Finalmente, se ha emitido informe por el Secretario General Técnico de la Consejería

instructora en relación con la tramitación realizada y sobre la justificación de la norma que se pretende aprobar.

Sin embargo, se aprecia que no se ha incorporado al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

No obstante lo anterior, la tramitación del proyecto ha sido correcta y acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 11.2 de su Estatuto de Autonomía, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “Sanidad e higiene”.

La norma que analizamos se dicta en desarrollo de lo dispuesto, con carácter básico, en el párrafo tercero del apartado 2 y en el apartado 4 de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las Características Técnicas, el Equipamiento Sanitario y la Dotación de Personal de los Vehículos de Transporte Sanitario por Carretera.

Así, el apartado 4 de la mencionada disposición, titulada “Proceso de adaptación del personal a los nuevos requisitos de formación”, señala que “Corresponde a las comunidades autónomas, respecto a las empresas de transporte sanitario autorizadas en sus respectivos ámbitos territoriales, adoptar en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este real decreto, las medidas necesarias para la aplicación, control y desarrollo de lo previsto en los anteriores apartados 1 y 2”; en tanto que el párrafo tercero del apartado 2 de la misma disposición establece que “Los certificados individuales que acrediten los supuestos de habilitación previstos en este apartado se expedirán por las comunidades autónomas con sujeción al procedimiento que

se regule a través de las disposiciones que se citan en el apartado 4 y serán válidos en todo el territorio nacional”.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce, en los artículos 2 y 3 y en el apartado primero de la disposición adicional única, la normativa básica contenida en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo. Sobre esta cuestión, este Consejo ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones, señalando que, “preferentemente, no debe reiterarse la normativa básica, salvo que ello resultara necesario en aras de favorecer la sistemática de la norma, así como su comprensión y aplicación”.

Pues bien, en el proyecto sometido a nuestra consideración entendemos que tal reproducción resulta innecesaria, toda vez que a la comprensión de la disposición dentro del marco regulatorio constituido por el binomio normativa básica estatal y desarrollo autonómico ya contribuye de manera suficiente el

preámbulo de la disposición, en la que se explicita de forma prolija su justificación, objetivos y antecedentes. Por ello, el contenido de la norma que examinamos debería ceñirse al propio de su ámbito competencial, esto es, al desarrollo de la habilitación contenida en el párrafo tercero del apartado 2 y en el apartado 4 de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo. Con tal fin, el texto proyectado habría de limitarse al establecimiento del procedimiento a seguir para la obtención del certificado de habilitación por parte de los trabajadores experimentados de transporte sanitario que no dispongan de la formación requerida por la normativa básica estatal y al desarrollo de las medidas necesarias para la aplicación, control y desarrollo del proceso de adaptación del personal a los nuevos requisitos de formación.

Por otra parte, advertimos que la reproducción literal de la norma estatal va acompañada de la correspondiente remisión a la misma disposición, bien de modo genérico o en forma de referencia al concreto precepto del que es calco, lo que no solo resulta innecesario sino que dificulta, además, la comprensión del texto.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

En el primer párrafo del preámbulo se atribuye al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, el carácter de “norma básica”, y, de acuerdo con lo señalado en su disposición final segunda, es técnicamente incorrecto. En efecto, aunque sí corresponde aquella naturaleza a la disposición transitoria segunda, cuyo desarrollo se lleva a cabo a través del proyecto que analizamos, lo cierto es que no todos sus preceptos comparten aquella condición.

Asimismo, recomendamos sustituir en el segundo párrafo del preámbulo el término “prevé”, que figura en la expresión “uno de los aspectos que prevé el nuevo Real Decreto”, por otra forma verbal que evidencie el carácter imperativo con que está establecido aquel aspecto, que no es otro que la “exigencia” de

poseer determinadas cualificaciones profesionales.

II. Parte dispositiva del proyecto de Decreto.

De acuerdo con lo que hemos señalado a propósito del contenido de la disposición, proponemos la supresión de los artículos 2 y 3, en tanto que son copia literal de la regulación básica estatal, debiendo reenumerarse los restantes.

De conformidad con la observación anterior, debe darse una nueva redacción al apartado 1 del artículo 4, sustituyendo la remisión al “artículo 3” por la correspondiente a la normativa básica.

En el mismo artículo, apartado 1, letra d), proponemos la sustitución de la remisión al Reglamento de Transporte Sanitario en el Principado de Asturias aprobado por Decreto 73/1997, de 23 de diciembre, por la correspondiente al artículo 2 del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, pues es esta disposición la que integra la normativa básica sobre clasificación de vehículos de transporte sanitario por carretera.

Al segundo párrafo del apartado 2 del mismo artículo 4 debería incorporarse la oportuna referencia a los efectos que tendría, en su caso, la falta de subsanación dentro de plazo, en forma de remisión a lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

En el apartado 5 del mismo artículo debe sustituirse la expresión “podrá entenderse estimada la solicitud” por “los interesados podrán entender estimada su solicitud”, en consonancia con la configuración general de la vinculación de la Administración al silencio administrativo positivo que resulta del artículo 43.4.a) de la LRJPAC.

III. Sobre la parte final del proyecto.

Proponemos la supresión del apartado 1 de la disposición adicional única de la norma en proyecto, en cuanto que es reiteración de lo establecido en la

disposición transitoria segunda, apartado 3, de la norma estatal. En consonancia con lo anterior, deberá ajustarse el título de la disposición y darse una nueva redacción a su apartado 2.

Asimismo advertimos, respecto de la precisión “única” que acompaña a las disposiciones adicional y derogatoria, que resulta innecesaria, por superflua.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.