

Expediente Núm. 47/2014
Dictamen Núm. 72/2014

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 24 de abril de 2014, 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 21 de febrero de 2014 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la autorización de centros y servicios sanitarios.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se hace referencia a las normas legales que se encuentran en la base de la norma proyectada: la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las Bases Generales sobre Autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, que instauran la necesidad de una autorización administrativa previa a la instalación y puesta en funcionamiento de los mismos.

En el preámbulo también se indica que el Principado de Asturias aprobó, mediante Decreto 53/2006, de 8 de junio, la norma que regula la autorización de centros y servicios sanitarios en nuestro ámbito territorial, si bien “el tiempo transcurrido” desde su aprobación “aconseja su adaptación”, y en “este sentido se regulan de forma independiente las autorizaciones de instalación y de modificación”, se introduce la reglamentación relativa al “cierre de oficio” y se amplía el plazo de vigencia de las autorizaciones a “ocho años”. Finalmente, también se modifica el “anexo sobre requisitos técnico-sanitarios complementarios que deben reunir los centros y servicios sanitarios”.

La parte dispositiva del proyecto aparece integrada por cuarenta y dos artículos (agrupados en ocho capítulos), una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

El capítulo I (artículos 1 a 5) contiene una serie de disposiciones generales: objeto y ámbito de aplicación de la norma, definiciones, bases de autorización, obligaciones de los titulares de los centros y competencias de la Administración sanitaria.

El capítulo II (artículos 6 a 11) es el relativo a las autorizaciones de instalación, regulándose en él qué centros o servicios sanitarios habrán de obtenerla; la solicitud y documentación precisa, así como otra adicional; el trámite de audiencia; la resolución, y la caducidad.

El capítulo III (artículos 12 a 16) se refiere a la autorización de modificación, abordándose en él quiénes están obligados a obtenerla; los aspectos relativos a la solicitud de documentación por cambio de estructura, por cambio de titularidad y de oferta asistencial, y la tramitación del procedimiento y caducidad.

El capítulo IV (artículos 17 a 21) versa sobre la autorización de funcionamiento, y en él se establece el ámbito de la intervención; la solicitud y documentación; la instrucción y resolución; la vigencia, renovación y revocación de la autorización de funcionamiento, y los servicios sanitarios y actividades temporales.

El capítulo V (artículos 22 y 23), titulado cierre de centros y servicios sanitarios, regula la comunicación de cierre y el cierre de oficio.

El capítulo VI (artículos 24 a 29) contempla los particulares relativos al Registro de Centros y Servicios Sanitarios del Principado de Asturias, concretamente, los asientos, la organización del registro, la información básica, la publicidad y acceso y las anotaciones y notas marginales.

El capítulo VII (artículos 30 a 33), Inspección y calidad de los centros, servicios y actividades sanitarias, versa sobre la función inspectora, el personal inspector, las funciones básicas de la inspección y el desarrollo de la función inspectora.

El capítulo VIII (artículos 34 a 42) determina el régimen sancionador, regulando la responsabilidad administrativa, las infracciones, las sanciones, la prescripción, el procedimiento sancionador, las medidas provisionales, el órgano competente para la imposición de las sanciones, la publicidad de las sanciones y la clausura de centros y servicios sanitarios.

La disposición transitoria única fija el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto para que los centros y servicios sanitarios en funcionamiento se adapten a lo prescrito en el mismo sin que precisen nueva autorización.

La disposición derogatoria única impone la derogación del “Decreto 53/2006, de 8 de junio, por el que se regula la autorización de centros y servicios sanitarios, con la excepción de su disposición final primera”, y declara que siguen vigentes seis decretos autonómicos que relaciona sobre centros y servicios sanitarios concretos.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma.

La disposición final segunda determina que el Decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

Finalmente, la norma incorpora un anexo que recoge los requisitos técnico-sanitarios complementarios que deben reunir los centros y servicios sanitarios.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia en virtud de una propuesta que la Directora General de Asistencia Sanitaria dirige, el 25 de junio de 2013, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en la que expone la necesidad de actualizar la normativa de autorización de centros y servicios sanitarios, "sustituyendo la actual regulación, recogida en el Decreto 53/2006, de 8 de junio". Junto con la propuesta acompaña una memoria económica en la que se indica que la disposición proyectada "no comporta incremento del gasto alguno ni necesidad de incremento o dotación de nuevos medios personales". El texto del proyecto consta de 42 artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, dos finales y tres anexos relativos a la "clasificación de centros y servicios sanitarios", a las "definiciones de centros y unidades asistenciales" y a los "requisitos técnico-sanitarios complementarios que deben reunir los centros y servicios sanitarios".

Por Resolución del Consejero de Sanidad, de 25 de junio de 2013, se ordena la tramitación del correspondiente procedimiento para la elaboración del proyecto de disposición de carácter general sobre "autorización de centros y servicios sanitarios en el ámbito territorial del Principado de Asturias".

El primer borrador del proyecto se somete a información pública por un plazo de veinte días hábiles, mediante anuncio que se inserta en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el día 8 julio de 2013. Igualmente se remite, en trámite de audiencia corporativa, a las entidades y colegios profesionales que se consideró pudieran resultar afectados, presentando alegaciones los Colegios de Médicos, de Psicólogos, de Odontólogos y Estomatólogos y de Fisioterapeutas y las Asociaciones de Higienistas Bucodentales -HIDES- y de Clínicas Acreditadas para la IVE -ACAI-. También compareció en el trámite Cruz Roja Española, Hospital de Gijón, que mediante correo electrónico de 19 de

julio de 2013 manifestó su voluntad expresa de no presentar alegaciones al texto remitido.

Con fecha 17 de diciembre de 2013, las alegaciones son valoradas por el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones, Centros y Servicios Sanitarios y en algunos casos estimadas, lo que origina una nueva redacción del proyecto.

El día 2 de enero de 2014, la Directora General de Asistencia Sanitaria suscribe una nueva memoria económica y reitera que la normativa “que viene a sustituir al Decreto 53/2006 (...) no implicará incremento de gasto alguno”.

Mediante oficio de 7 de enero de 2014, se remite la norma en elaboración a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, habiendo presentado alegaciones la Consejería de Presidencia y la Consejería de Hacienda y Sector Público. A resultas de este trámite se elabora un nuevo texto con modificaciones que sigue manteniendo los tres anexos inicialmente contemplados.

La Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, informa, el 21 de enero de 2014, que “de acuerdo con la memoria económica aportada por el órgano gestor (...) la entrada en vigor del texto propuesto no implicará incremento de gasto alguno, empleándose los recursos humanos y materiales propios de la Consejería de Sanidad”.

El día 28 de enero de 2014, el proyecto es finalmente informado por el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad, quien incorpora al expediente con esa misma fecha una tabla de vigencias. Señala, en el referido informe, que las observaciones planteadas por la Consejería de Presidencia y de Hacienda y Sector Público “han sido valoradas y tenidas en consideración incorporándolas al texto”, y destaca “la supresión de los anexos I y II, al ser reproducción de la clasificación y definiciones que se recogen” en la normativa básica, realizándose una “remisión a los mismos en el artículo 2.2 del proyecto”.

Con fecha 6 de febrero de 2014, el proyecto es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, que lo informa favorablemente.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de febrero de 2014, 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 la Autorización de Centros y Servicios Sanitarios en el Principado de Asturias, cuyo expediente original adjunta.

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 la autorización de centros y servicios sanitarios en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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, de conformidad con 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

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los artículos 32 a 34 de la Ley del Principado de Asturias 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). El proyecto que analizamos fue sometido a información pública y al trámite de audiencia de colegios y asociaciones profesionales afectados, habiéndose informado las alegaciones planteadas pormenorizadamente por el Servicio de Inspección de Prestaciones, Centros y Servicios Sanitarios, que

motivadamente propuso su aceptación o su rechazo. Igualmente, se dio traslado del texto propuesto al resto de Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias y fue informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos y Sector Público y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, por lo que hemos de concluir que la tramitación del proyecto ha sido correcta.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, entre otras, en materia de "Sanidad e higiene" y de "Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social" (artículo 11, apartados 2 y 3, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias).

Diversas leyes del Estado fijan la normativa básica en la materia, delimitando de este modo, en principio, el ámbito del ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos. Así, el artículo 2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante Ley General de Sanidad), dispone en su apartado 2 que "Las Comunidades Autónomas podrán dictar normas de desarrollo y complementarias de la presente Ley en el ejercicio de las competencias que les atribuyen los correspondientes Estatutos de Autonomía", y el artículo 41 establece que "1. Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias asumidas en sus Estatutos y las que el Estado les transfiera o, en su caso, les delegue./ 2. Las decisiones y actuaciones públicas previstas en esta Ley que no se hayan reservado expresamente al Estado se entenderán atribuidas a las Comunidades Autónomas".

Junto a lo anterior, el artículo 27 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante Ley del Sistema Nacional de Salud), determina en su apartado 3 que "Mediante real decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad

que, acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, deberán ser exigidas para la regulación y autorización por parte de las comunidades autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos sanitarios (...). Los requisitos mínimos podrán ser complementados por las comunidades autónomas para todos los centros, establecimientos y servicios sanitarios de su ámbito territorial”.

En su desarrollo, el artículo 3.4 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las Bases Generales sobre Autorización de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, dispone que “Las comunidades autónomas regularán los procedimientos para la autorización de la instalación, el funcionamiento, la modificación o el cierre de los centros, servicios y establecimientos sanitarios ubicados en su ámbito territorial, los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común./ Cada comunidad autónoma especificará respecto de cada tipo de procedimiento los trámites y la documentación que deberá ser aportada por los solicitantes para verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos de acuerdo con la normativa vigente”.

A su vez, el artículo 4.2 del referido Real Decreto determina que “Los requisitos mínimos comunes para la autorización de instalación, funcionamiento o modificación de un centro, servicio o establecimiento sanitario serán determinados por real decreto para el conjunto y para cada tipo de centro, servicio y establecimiento sanitario (...). Los requisitos mínimos podrán ser complementados en cada comunidad autónoma por la Administración sanitaria correspondiente”.

Como ya pusimos de manifiesto en nuestro Dictamen Núm. 1/2006, el Estado no ha adoptado aún de modo exhaustivo el conjunto de garantías mínimas comunes de seguridad y calidad que deberán exigirse por parte de las Comunidades Autónomas para la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos

sanitarios. Sin embargo, como allí razonamos, la ausencia hasta ahora de dicha regulación estatal de conjunto no impide ni puede bloquear el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de su propia competencia.

En consecuencia, respetando las competencias básicas en la materia, el Principado de Asturias puede determinar tanto el procedimiento para la regulación de los centros y servicios sanitarios, como los requisitos complementarios a los mínimos comunes cuya determinación corresponde al Estado.

Por otra parte, los artículos 40.9 de la Ley General de Sanidad y 26.2 de la Ley del Sistema Nacional de Salud prevén la existencia de un Registro General de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo, que se nutrirá de la información facilitada por los respectivos registros autonómicos, y en idéntico sentido el artículo 5.3 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, dispone que “Las comunidades autónomas se responsabilizarán de facilitar la información necesaria para mantener permanentemente actualizado el mencionado registro, que se gestionará bajo la responsabilidad del Ministerio de Sanidad y Consumo”.

Finalmente, el artículo 30.1 de la Ley General de Sanidad establece que “Todos los Centros y establecimientos sanitarios, así como las actividades de promoción y publicidad, estarán sometidos a la inspección y control por las Administraciones Sanitarias competentes”; norma que, puesta en relación con las competencias estatutariamente asumidas, justifica la regulación de un régimen de inspección de los centros y servicios sanitarios y el establecimiento del correlativo régimen sancionador.

Por ello, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias tiene competencia para dictar la norma proyectada y que su rango - 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 21.1 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 con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

Sin embargo, como ya advertimos en nuestro Dictamen Núm. 1/2006, en relación con la norma que ahora se pretende derogar, la exclusión en el objeto de la disposición de los establecimientos sanitarios (“Oficinas de farmacia, Botiquines, Ópticas, Ortopedias y establecimientos de audioprótesis”) supone un desarrollo parcial de las bases estatales, por lo que este Consejo Consultivo llamaba entonces la atención de la autoridad consultante -y la reitera hoy- sobre una de las consecuencias que esta opción conlleva, la de demorar aún más el cumplimiento del plazo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto 1277/2003, que concedía dieciocho meses para la adaptación de las condiciones de autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios a las nuevas bases; plazo ya finalizado, lo que obligará a valorar si las normas actualmente vigentes en el Principado de Asturias -y que habrán de ser aplicadas hasta que se produzca el desarrollo futuro que se anuncia- se adaptan o no a las bases estatales. En todo caso, esta aplicación deberá llevarse a cabo interpretando dichas normas de conformidad con las nuevas bases estatales.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, debemos realizar, también con carácter general, una reflexión sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma, teniendo en cuenta que desarrolla normativa básica estatal.

Con ese carácter general, en supuestos similares venimos poniendo de manifiesto los siguientes criterios: a) 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. b) En el caso de considerarse necesaria la reiteración de la norma básica, debe realizarse una transcripción literal de la misma, sin introducir modificaciones. c) Por último, y para el supuesto de que en la misma norma, junto con el texto de la norma básica, haya de introducirse un contenido dispositivo propio de la competencia autonómica, debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente qué parte responde a la transcripción de la norma básica.

En el caso concreto el proyecto, para facilitar la comprensión del texto normativo, opta por una técnica mixta, de modo que reproduce unas veces textualmente parte del contenido del Real Decreto 1277/2003 y otras realiza una incorporación por referencia a los anexos de la norma básica; técnica normativa que juzgamos adecuada.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el preámbulo.

El preámbulo debe permitir conocer el verdadero alcance de la disposición, lo que la redacción del proyectado hace de modo confuso, ya que alude a la "adaptación" de la norma autonómica vigente (el Decreto 53/2006) y a la "finalidad última de las modificaciones que se introducen" cuando, en realidad, la norma ni adapta ni modifica el citado Decreto, sino que simplemente lo abroga sustituyéndolo en su integridad por una nueva regulación.

II. Sobre la parte dispositiva.

El texto que ahora analizamos reproduce en gran parte el texto y la sistemática del Decreto vigente, si bien trata en capítulos independientes las autorizaciones de instalación y de modificación que en la actualidad se encuentran reguladas en un único capítulo. Esta modificación sistemática -que

ha de merecer una valoración positiva- supone que la norma en proyecto difiere, de un modo más aparente que real, de la dictaminada por este Consejo Consultivo en su momento. De ahí que centremos especialmente nuestro análisis en las modificaciones que se introducen sobre aquel texto.

El artículo 3 del proyecto, titulado "Bases de autorización", es muy similar al artículo 3 del texto vigente, respecto del cual este Consejo ya había puesto de manifiesto determinadas incorrecciones -Dictamen Núm. 1/2006, anteriormente citado-. Subsisten en el texto actual algunas de ellas, por lo que reiteramos lo expuesto entonces. En concreto, señalábamos que este artículo "efectúa una copia casi íntegra del artículo 3 del Real Decreto 1277/2003, limitándose en realidad el contenido dispositivo propio a optar por la exigencia de la autorización de instalación (...) que la norma básica configura con carácter potestativo (...). Dado que en este precepto se incorporan contenidos propios y específicos de la norma autonómica junto con otros procedentes de la legislación básica, se considera preciso que ambos puedan distinguirse con claridad, pudiendo identificarse estos últimos con la expresión 'de conformidad con la normativa básica estatal' o similar. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias".

También nos pronunciábamos en contra de la reproducción del último inciso del artículo 3.1 del Real Decreto 1277/2003, y consideramos que, "dado el carácter de la previsión contenida en la norma básica, su mera reproducción en el articulado de la autonómica no resulta posible y carece de contenido normativo sustantivo en tanto no se desarrolle o ejecute"; observación que ahora reiteramos.

Por último, indicábamos en nuestro Dictamen Núm. 1/2006 que existía una cierta incoherencia en el tratamiento del cierre de los centros y servicios sanitarios, puesto que no se establecía con precisión si se había optado o no

por la exigencia de una autorización de cierre; autorización que el artículo 3 de las bases estatales determina con carácter potestativo. Pues bien, a nuestro juicio, y como desarrollaremos en el lugar adecuado, esta indeterminación subsiste en el proyecto actual.

El artículo 4 lleva por título "Obligaciones de los titulares de los centros". Entre otras modificaciones al texto vigente se añade la necesidad de "suscribir el oportuno seguro de responsabilidad, un aval u otra garantía financiera que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de un eventual daño a las personas con ocasión de la prestación de tal asistencia o servicio" -letra m)-. En este apartado el proyecto se limita a reproducir la norma vigente, sin citarla, que impone tal obligación. En efecto, el artículo 46 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, dispone que "Los profesionales sanitarios que ejerzan en el ámbito de la asistencia sanitaria privada, así como las personas jurídicas o entidades de titularidad privada que presten cualquier clase de servicios sanitarios, vienen obligados a suscribir el oportuno seguro de responsabilidad, un aval u otra garantía financiera que cubra las indemnizaciones que se puedan derivar de un eventual daño a las personas causado con ocasión de la prestación de tal asistencia o servicios". Además, en el párrafo segundo, añade que "Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinarán las condiciones esenciales del aseguramiento, con la participación de los profesionales y del resto de los agentes del sector".

Este precepto, dado que obliga a que los profesionales sanitarios se doten de un sistema (seguro, aval o garantía financiera) de cobertura de responsabilidad civil, ha de ponerse en relación con el artículo 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, que establece que "Será obligatorio el seguro de responsabilidad civil para el ejercicio de aquellas actividades que por el Gobierno se determinen. La Administración no autorizará el ejercicio de tales actividades sin que previamente se acredite por el interesado la existencia del seguro. La falta de seguro, en los casos en que sea

obligatorio, será sancionada administrativamente". Se trata, por ello, de un requisito previo para autorizar el ejercicio de la actividad concreta de que se trate, y así lo entiende correctamente el proyecto normativo que analizamos, pues en su artículo 18.1.n) establece la necesidad de que se aporte, para obtener la autorización de funcionamiento, la "documentación que acredite el aseguramiento de la responsabilidad civil del centro o servicio sanitario así como la responsabilidad civil profesional". Sin embargo, la falta de determinación reglamentaria de las condiciones de tal aseguramiento (cuantía mínima, delimitación temporal, necesidad de justificar periódicamente el abono de las correspondientes primas, etc.) puede convertir el enunciado de estas garantías en afirmaciones vacuas.

En definitiva, considera este Consejo Consultivo que el texto reglamentario se limita a transcribir una norma estatal vigente que exige un desarrollo autonómico que, sin embargo, se rehúye, convirtiéndose por ello en una norma vacía de contenido. Por tanto, si la norma reglamentaria no determina las "condiciones esenciales del aseguramiento" el mero recordatorio de la obligación impuesta por la ley estatal ha de suprimirse.

El apartado p) del propio artículo 4 incluye como obligación de los titulares de los centros "incluir en todos los mensajes publicitarios (...) el número de registro de la autorización de la publicidad sanitaria". Tal obligación resulta ajena al concreto desarrollo reglamentario que se pretende, y en realidad ya la impone el Decreto 66/2002, de 9 de mayo, por el que se regula la Publicidad Sanitaria de Centros y Actividades; en concreto, su artículo 16 dispone que "En todos los mensajes publicitarios sujetos a lo dispuesto en este Decreto deberá expresarse el número de registro de la autorización de la publicidad sanitaria. Asimismo, cuando se trate de clínicas o entidades que se anuncian bajo rótulos genéricos, deberá constar en sus dependencias la identificación personal, titulación y situación de los profesionales que prestan servicios en ellas". En consecuencia, entendemos que tal mención -que resulta ser un mero recordatorio de ciertas obligaciones preexistentes- ha de suprimirse.

El artículo 6, denominado "Autorización de instalación", se limita a repetir el texto incluido en el artículo 3 ("Bases de autorización"), en su apartado 2, que a su vez reitera el de la norma básica estatal sobre su definición. Ya hemos advertido de la incorrección que supone reproducir textos propios de las bases estatales junto con contenidos autonómicos sin deslindar su respectivo origen; sin embargo, en la regulación de este capítulo concreto -también titulado "Autorización de instalación"- resulta exigible que el desarrollo reglamentario defina con más precisión los supuestos de hecho que se sujetan a la autorización administrativa de instalación. Al rehuir de ello la norma queda vacía de contenido, puesto que no se indica qué se entiende por "alteraciones sustanciales en su estructura o instalaciones sanitarias", ni en qué momento y quién lo determinará, afectando con ello a la seguridad jurídica. Consideración que reiteramos en relación con lo dispuesto en el artículo 12 sobre autorización de modificaciones de estructura "que no exijan autorización de instalación".

El artículo 14, "Solicitud de modificación por cambio de titularidad", establece como documentación a presentar -en su apartado b)- la "Licencia municipal de apertura del centro a nombre del nuevo titular". Tal previsión supone que el cambio de titularidad del centro sanitario ya se ha producido, y por ello que se ha solicitado y obtenido la correspondiente licencia municipal, pero es contradictoria con lo dispuesto en el artículo 12.1 de la propia norma cuando señala que "Están sujetas a autorización administrativa previa", entre otras, las modificaciones "que se produzcan en su titularidad", por lo que ha de resolverse la antinomia. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El capítulo V se denomina "Cierre de centros y servicios sanitarios", y lo primero que llama la atención es la diferencia de este título con el de los

capítulos precedentes, que se refieren a diferentes “autorizaciones”, lo que podría llevarnos a considerar que el cierre de centros y servicios sanitarios no está sujeto a autorización administrativa. Sin embargo, ello se contrapone a lo establecido en los artículos 1.1.a), sobre el objeto del Decreto -“regular el procedimiento de autorización de instalación, funcionamiento, modificación y cierre de centros”-, y 3.1, en relación con las bases de autorización -“La Consejería (...) autorizará la instalación, funcionamiento, modificación y el cierre de los centros y servicios sanitarios”-, del texto normativo que analizamos. A su vez, la incoherencia se pone de manifiesto en el propio artículo 22, titulado “Comunicación de cierre”, que en el apartado 1 impone la obligación de “notificarlo a la Consejería” y en el 2 alude no a una comunicación, sino a una “solicitud”, debiendo preguntarnos entonces si lo que se solicita es una autorización de cierre o una mera toma de razón de la comunicación. En el artículo 23, sobre el “Cierre de oficio”, se vuelve a insistir en la solicitud, estableciendo que si se tiene conocimiento del cierre de un centro o servicio sanitario “sin que haya sido solicitado” la Administración “procederá de oficio a declarar el cierre del mismo”. Y abundando en la misma indefinición, el artículo 24, relativo al Registro de Centros y Servicios Sanitarios del Principado de Asturias, se refiere a “autorizaciones de instalación, funcionamiento, modificación y cierre”, y el 25, al regular sus asientos, en el apartado 1.e), a la “comunicación de cierre”, sin mención alguna a la anotación de un cierre de oficio. Finalmente, en el artículo 27.c), también sobre el mismo registro, se indica que contendrá, entre otros datos, la “Fecha de las resoluciones de autorización de instalación, de funcionamiento, de modificación, de renovación y de cierre”.

A nuestro juicio, dado que la norma básica dispone el carácter potestativo de las autorizaciones de instalación y de cierre, que podrán ser exigidas por las Comunidades Autónomas (artículo 3.2 del Real Decreto 1277/2013, de 10 de octubre), resulta legalmente posible que en Asturias se opte por la exigencia de la autorización administrativa de cierre o por su no exigencia, pero lo que no cabe en desarrollo de la normativa básica es que se

establezca un tercer género que se debate entre la resolución administrativa y la mera comunicación de cierre a efectos de constancia en un registro sanitario. En consecuencia, deben resolverse las incongruencias y contradicciones señaladas, concordando las referencias a la materia que se contienen, al menos, en los artículos 1, 3, 22, 23, 24, 25 y 27. En todo caso, si la opción fuera a favor de la exigencia de una autorización de cierre deberá contemplarse, del modo en que se hace en el resto de los capítulos, el procedimiento concreto. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En cuanto al artículo 22.2, hemos de recordar que “el poder de representación” no es el único medio válido en derecho para acreditarla, por lo que parece más apropiado referirse a la “persona titular del centro o su representante legal”, como se dice, por ejemplo, en los artículos 7.1 y 12.2 del propio texto que analizamos.

III. Sobre la parte final.

La disposición derogatoria decreta la expresa derogación del Decreto 53/2006, de 8 de junio, “con la excepción de su disposición final primera”; disposición final que, recordemos, había dado una nueva redacción tanto al título como al articulado del Decreto 12/1998, de 5 marzo, por el que se regulan los Laboratorios de Prótesis Dental, suprimiendo todas las referencias que originariamente incluía a las consultas dentales. Esto significa que los autores del proyecto normativo en elaboración consideran que el Decreto 12/1998, de 5 de marzo, en la redacción actual, no debe modificarse, y también que la derogación íntegra del Decreto 53/2006 va a suponer la reviviscencia de la redacción primitiva del Decreto 12/1998, por lo que excepcionan de la derogación la norma que instrumentalmente operó dicha modificación; esto es,

declaran la vigencia de la disposición final primera del Decreto 53/2006, que en todo lo demás será derogado.

Ahora bien, tal modo de concebir el juego de la disposición derogatoria supone partir de una premisa que niega con carácter general el artículo 2.2 del Código Civil, puesto que por la simple derogación de una norma no recobran vigencia las que esta hubiera derogado, a diferencia de lo que ocurre con la declaración de nulidad total, que, proyectada *ex tunc*, supone la pérdida de validez originaria de la norma y en consecuencia la reviviscencia de todas aquellas que hubiera modificado o derogado. A nuestro juicio, la derogación expresa del Decreto 53/2006, cuya disposición final primera operó en su momento una nueva redacción en preceptos de un decreto distinto, no produce una suerte de reviviscencia atípica del texto anterior, y ello porque -contrariamente a lo que se plantea- para realizar tal hipotética recuperación del texto original el legislador reglamentario debería referirse, en buena técnica normativa, directamente al Decreto cuyo texto pretende alterar y no al texto de la norma instrumental; lógicamente eso no ocurre en el presente caso, en el que precisamente se plantea asegurar la pervivencia del texto vigente del Decreto 12/1998. Por tanto, consideramos innecesario que se excepcione de la derogación expresa la disposición final primera, y, en consecuencia, el inciso final del apartado 1 de la disposición derogatoria resulta superfluo.

IV. Sobre el anexo.

En el anexo del Decreto se incorporan los "requisitos técnico-sanitarios complementarios que deben reunir los centros y servicios sanitarios"; materia eminentemente técnica sobre lo que nada tendría que decir este Consejo Consultivo. No obstante, sí cabe indicar que algunos de sus apartados son una mera reiteración de contenidos normativos que ya figuran en la parte dispositiva del Decreto. Así, por ejemplo, el apartado 2, sobre "Identificación del centro", reproduce lo dispuesto en el apartado f) del artículo 4, relativo a las obligaciones de los titulares de los centros; el apartado 3, titulado "Accesibilidad Universal", el contenido del artículo 7.2.g), y el apartado 4, "Plan de

emergencias y autoprotección contra incendios y evacuación”, en parte el contenido del artículo 18.1.r). A nuestro juicio, resulta necesario revisar en su integridad el anexo, diferenciar lo que puedan ser requisitos técnico-sanitarios complementarios en sentido estricto y evitar las duplicidades referidas.

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 atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás 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.