

Expediente Núm. 136/2018  
Dictamen Núm. 157/2018

**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 12 de julio de 2018, 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 17 de mayo de 2018 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula el Transporte Sanitario Terrestre en el Principado de Asturias.

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 recogen los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto, se alude a la normativa básica estatal contenida en 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, modificado posteriormente por Real

Decreto 22/2014, de 17 de enero, y en la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera. Se hace referencia, asimismo, a la normativa UNE-EN y a la regulación asturiana vigente en la materia, recogida en el Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Transporte Sanitario en el Principado de Asturias, reformado por Decreto 47/2013, de 26 de enero (*sic*, en realidad 26 de junio), 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, para señalar a continuación que el propósito perseguido por el Decreto proyectado es el de abordar una “modificación sustancial” del régimen aplicable mediante el desarrollo de ciertos aspectos de la normativa básica, teniendo en cuenta los cambios introducidos en esta en los últimos tiempos con la “finalidad de garantizar con criterios de calidad y eficiencia la prestación asistencial de transporte sanitario”. Se cita el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, para dejar constancia por último de que el procedimiento de elaboración de la norma ha seguido la tramitación contemplada en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, y en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la Remisión de Información en Materia de Normas y Reglamentaciones Técnicas y Reglamentos relativos a los Servicios de la Sociedad de la Información.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por 19 artículos, todos ellos titulados, agrupados en 3 capítulos, 4 disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales, así como dos anexos denominados, respectivamente, “Características de los vehículos de

transporte sanitario por carretera” y “Características de los botiquines y maletines de actuación normalizados”.

El capítulo I, titulado “Disposiciones Generales”, consta de ocho artículos que se ocupan del “Objeto y ámbito de aplicación” de la norma, del “Concepto y condiciones generales del transporte sanitario terrestre”, de la “Clasificación de los vehículos de transporte sanitario por carretera”, de las “Características de los vehículos”, de “Otros vehículos para transporte sanitario terrestre”, de la “Dotación de personal”, de “Otras obligaciones en materia de personal” y de las “Hojas de reclamaciones”. El capítulo II, dedicado a las “Certificaciones técnico-sanitarias”, se compone también de ocho artículos, que se titulan “Obligatoriedad”, “Requisitos para el otorgamiento”, “Solicitud de la certificación”, “Otorgamiento de la certificación”, “Documentación de la certificación técnico-sanitaria”, “Vigencia y renovación de la certificación técnico-sanitaria”, “Pérdida de la Certificación Técnico-Sanitaria” y “Registro de Transporte Sanitario”. Finalmente el capítulo III, denominado “Régimen sancionador”, está integrado por tres artículos que llevan por rúbrica “Régimen sancionador”, “Medidas provisionales” e “Inhabilitación para el uso de vehículos”.

La disposición adicional primera versa sobre la cualificación profesional del personal voluntario que desempeñe las funciones de personal conductor o conductor en funciones de ayudante en ambulancias de entidades benéficas; en la disposición adicional segunda se establece que las condiciones técnicas reguladas en la norma tienen “el carácter de mínimos”; la disposición adicional tercera determina que las referencias realizadas en el Decreto a concretas normas técnicas UNE-EN se entenderán realizadas a las posteriores que vengán a sustituirlas o a modificarlas total o parcialmente, y la disposición adicional cuarta señala que “todas las referencias” del texto en las que se utilice “la forma de masculino genérico deben entenderse aplicables, indistintamente, a mujeres y hombres”.

La disposición transitoria única fija los plazos de adaptación de los vehículos a lo previsto en la norma.

La disposición derogatoria única deja sin efecto el Decreto 73/1997, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Transporte Sanitario en el Principado de Asturias, además de "las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo establecido en este decreto".

La disposición final primera contiene sendas habilitaciones normativas a favor de la "persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad" para dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución y modificar los anexos en lo que resulte necesario como consecuencia de la aprobación de nuevas versiones de la normativa UNE-EN, y la disposición final segunda establece la entrada en vigor del Decreto a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Con fecha 22 de septiembre de 2016, la Directora General de Política Sanitaria remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad un informe en el que se justifica la necesidad de abordar la regulación del transporte sanitario terrestre en el Principado de Asturias y una memoria económica suscritos por la propia Directora General en la misma fecha, junto con el primer borrador de la norma proyectada. En el informe se expresa que la norma tiene por objeto "establecer, dentro del ámbito competencial del Principado de Asturias, las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario terrestre, determinando la obligatoriedad de cumplimiento para cada clase de ambulancia de las condiciones que específicamente se señalan en la norma UNE-EN 1789:2007 + A2:2014". En la memoria económica se indica que el "desarrollo y ejecución" de la disposición "no requiere medios especiales, materiales ni personales, distintos a los existentes en la actualidad", por lo que "no conlleva gasto adicional alguno para el Principado y puede ser asumido con los créditos asignados a la Consejería de Sanidad".

Mediante Resolución del titular de la Consejería de Sanidad de 23 de septiembre de 2016, se ordena la "tramitación del correspondiente procedimiento administrativo para la elaboración de un proyecto de disposición de carácter general, por el que se regule el transporte sanitario terrestre en el Principado de Asturias".

Con fecha 24 de mayo de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el Decreto en proyecto a la Directora General de Finanzas y Economía "a los efectos previstos en los artículos 14 y 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado", y al Asesor Jurídico de la Unión Europea de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, "de conformidad con lo establecido en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, a efectos de su oportuna tramitación". Se incorpora al expediente, a continuación, una comunicación de la Comisión Europea en la que consta que "el texto del proyecto de reglamento técnico correspondiente a esta notificación ha sido recibido por la Comisión el 09-06-2017. El plazo de tres meses fijado por el artículo 6, apartado 1.º de la directiva (UE) 2015/1535 finaliza por tanto el 11-09-2017. El texto se comunicará en el plazo más breve posible".

Mediante Resolución del titular de la Consejería de Sanidad de 28 de junio de 2017, se dispone someter el texto en elaboración al trámite de información pública señalado en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el Decreto en elaboración al Gerente del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, a la Secretaría General del Servicio de Salud del Principado de Asturias, a la Federación Asturiana de Concejos, a la Delegación del Gobierno en Asturias, a la Oficina Autónoma de Cruz Roja, a

la Asociación de Empresarios del Transporte y Aparcamiento de Asturias y a los Colegios Oficiales de Médicos y de Enfermería del Principado de Asturias, dándoles audiencia por un plazo de veinte días. Formulan alegaciones al texto proyectado el Gerente del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, el Director del Área de Sanidad y Política Social de la Delegación del Gobierno en Asturias y la Asociación de Empresarios del Transporte y Aparcamiento de Asturias.

El día 24 de julio de 2017, la Directora General de Finanzas y Economía informa que “con fecha 30 de mayo el anteproyecto de Decreto por el que se regula el transporte sanitario terrestre en el Principado de Asturias fue expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado”, y que transcurrido el plazo establecido al efecto “no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto remitido”.

Con fecha 9 de agosto de 2017 el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana certifica que la consulta fue publicada en la Sede Electrónica del Principado de Asturias el día 11 de julio de 2017, habiendo finalizando el plazo de presentación de aportaciones el día 8 del mes siguiente sin que exista constancia de que se hayan formulado.

Mediante oficio de 12 de septiembre de 2017, el Asesor Jurídico de la Unión Europea traslada a la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora la certificación expedida el mismo día por el Consejero Técnico de la Subdirección General de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y Otras Políticas Comunitarias en la que se hace constar que el procedimiento establecido por la Directiva (UE) 2015/1535, en el curso del cual “no se han recibido observaciones ni dictámenes razonados”, se encuentra “finalizado y por lo tanto el proyecto puede seguir su tramitación administrativa”.

El día 25 de septiembre de 2017, la Directora General de Política Sanitaria emite informe sobre las alegaciones formuladas durante el trámite de

audiencia en el que expresa de forma motivada las razones que le llevan a aceptar o a rechazar cada una de las recibidas. Con la misma fecha elabora una memoria en la que señala que, desde un punto de vista económico, la norma proyectada “no conlleva gasto adicional alguno para el Principado” y, desde la perspectiva del “impacto por razón de género, de infancia o de familia”, que “no se considera que la norma vaya a tener impacto alguno”.

Al expediente se incorpora, a continuación, un texto del Decreto en elaboración en el que se incluyen las observaciones que se asumen.

Con fecha 8 de marzo de 2018, a solicitud de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos, informa que “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

Mediante correo electrónico de 13 de marzo de 2018, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto de la norma cuya aprobación se pretende a sus homónimos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes, planteándose algunas el día 23 del mismo mes por la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana.

Obran en el expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado y una tabla de vigencias.

El día 27 de abril de 2018, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe sobre la norma proyectada. En él analiza la justificación de la norma y su adecuación a los principios de buena regulación, y examina los impactos desde las perspectivas económica, de género, sobre la infancia, la adolescencia y la familia y respecto la unidad de mercado, significando, a propósito de esta última, que “la certificación técnico-sanitaria es una técnica de intervención equivalente a la de la autorización por sus efectos, en particular por constituir un requisito previo a la concesión de la autorización de transporte sanitario, aunque la misma no sea objeto de esta norma (...). La exigencia de una certificación técnico-sanitaria como requisito

para que el vehículo obtenga una autorización de transporte sanitario y pueda usarse para el ejercicio de esta actividad está justificada por razones de salud pública que no pueden salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación, conforme al artículo 17.1.a) de la (Ley de Garantía de la Unidad de Mercado)./ En efecto, la finalidad de la citada certificación es verificar el previo cumplimiento de los requisitos relativos al vehículo, su equipamiento y dotación de personal con la finalidad de proteger la salud de las personas usuarias de los servicios de transporte sanitario./ Si este control se realizara con posterioridad al inicio de la actividad se pondría en peligro la salud de esas personas”. En el mismo informe se resume la tramitación efectuada, con examen pormenorizado de las observaciones efectuadas a lo largo del procedimiento, tanto las realizadas por las entidades afectadas en el trámite de audiencia como las formuladas por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, y concluye razonando la necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 7 de mayo de 2018, según certifica la Secretaria de la citada Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de mayo de 2018, 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 Transporte Sanitario Terrestre en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

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 transporte sanitario terrestre en el 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

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 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).

El procedimiento se inicia formalmente mediante Resolución del titular de la Consejería de Sanidad de 23 de septiembre de 2016, a propuesta de la Dirección General de Política Sanitaria. Dicha propuesta incluye un borrador del Decreto, un informe a modo de memoria expresiva de la justificación y adecuación de los fines que persigue la norma y una memoria económica. Como hemos manifestado en ocasiones precedentes, constatamos que los citados documentos se unen al expediente de modo anticipado, pues, conforme a la normativa que se acaba de citar, las memorias justificativa y económica han de ser aportadas durante la tramitación del procedimiento y, por tanto, con posterioridad a la resolución de inicio. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo

establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

Obran en el expediente, además de los sucesivos borradores de la norma y las correspondientes memorias, la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye 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.

Se ha cumplimentado el trámite de consulta pública previa a la redacción del texto de la iniciativa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. El proyecto, en fase de primer borrador, se ha sometido al trámite de audiencia previsto en el artículo 133.2 de la LPAC y a las entidades representativas de intereses colectivos del sector. Asimismo, se ha seguido el procedimiento de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Por lo que se refiere a estos trámites, cabe recordar la conveniencia de que se practiquen con posterioridad a la incorporación de todos los informes preceptivos; información que resulta necesaria para que los llamados a realizar aportaciones puedan formar un criterio fundado.

Figura en el expediente el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Asimismo, se han incluido en él las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en infancia, adolescencia y familia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y de impacto en garantía de la unidad de

mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado).

La norma proyectada se ha trasladado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En consecuencia, con las salvedades antes señaladas, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde en general con lo establecido en la normativa de aplicación.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El proyecto de Decreto sometido a consulta establece los requisitos técnicos, el equipamiento sanitario y la dotación de personal que deben reunir los vehículos que vayan a destinarse a la realización de servicios de transporte sanitario terrestre; regula la certificación técnico-sanitaria (a cuyo efecto establece el régimen de obtención, vigencia y pérdida de las citadas certificaciones), y se ocupa del Registro de Transporte Sanitario y del régimen sancionador en la materia.

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", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2, del Estatuto de Autonomía.

El marco normativo estatal en el que ha de ejercerse esta competencia autonómica está constituido por el aprobado por el Estado con carácter básico al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, que le atribuye la competencia exclusiva, entre otras materias, para fijar las "Bases y coordinación general de la sanidad".

En lo que concierne al establecimiento de las "características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos destinados a

la realización de servicios de transporte sanitario terrestre”, 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 -que tiene en su mayor parte carácter básico a tenor de lo establecido en la disposición final segunda-, establece las exigencias mínimas que han de cumplir, en cuanto a los referidos extremos, los vehículos que pretendan destinarse a la realización del transporte sanitario.

Por lo que se refiere al “régimen jurídico de las certificaciones técnico-sanitarias”, hay que tener en cuenta además lo señalado en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante ROTT), cuya aplicabilidad, tal y como establece su exposición de motivos, aunque primariamente esté referida a transportes de competencia estatal (149.1.21.<sup>a</sup> de la Constitución), se extiende también en algunos casos al ámbito autonómico con la finalidad de constituir un marco homogéneo para el sistema común de transporte y garantizar la unidad de mercado. Así sucede en el que ahora nos ocupa, sujetando el ROTT la realización de la totalidad del transporte sanitario terrestre a un doble régimen autorizatorio, en la medida en que para el ejercicio de la actividad será necesario estar en posesión de la correspondiente autorización administrativa de transporte cuya concesión estará supeditada a “la previa obtención” de la denominada “certificación técnico-sanitaria” (artículo 136.1). A propósito de los requisitos técnicos, de equipamiento y de dotación de personal para obtener la citada certificación, el apartado 1 del artículo 134 de esta norma remite al régimen determinado por un “Real Decreto a propuesta conjunta de los Ministros de Sanidad y Consumo y de Transportes, Turismo y Comunicaciones”; referencia que debe entenderse hecha en la actualidad al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, antes citado, estableciendo a continuación que “Todos los vehículos de transporte sanitario, ya fueren de transporte público, privado u oficial, deberán contar con una certificación técnico-sanitaria expedida por el órgano competente en materia de sanidad en el lugar en que dicho vehículo esté residenciado, acreditativa

del cumplimiento de las condiciones técnico-sanitarias a que se refiere el punto anterior (...). La referida certificación técnico-sanitaria, a partir de cumplirse el segundo año de antigüedad del vehículo, deberá ser renovada anualmente, previa inspección, llevada a cabo por el órgano competente, de los aspectos del vehículo o sus elementos que tengan repercusión a efectos sanitarios. Además de la inspección anual a efectos de renovación, los órganos sanitarios podrán realizar cuantas inspecciones estimen precisas”.

La Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera, regula en su capítulo IV el régimen de la certificación técnico-sanitaria, ocupándose los artículos 32 a 39, respectivamente, de la acreditación de los requisitos para su otorgamiento, de la solicitud de la certificación, del otorgamiento, de los certificados, de la vigencia de la certificación y su pérdida, del Registro de Certificaciones Técnico-Sanitarias y de la dotación de personal.

El Decreto en elaboración regula el Registro de Transporte Sanitario a modo de registro único, en el que se integrará “toda la información disponible en relación con las certificaciones técnico-sanitarias expedidas, así como la información facilitada por la Consejería competente en materia de transportes en relación con los vehículos certificados”. En materia registral, el artículo 38 de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, establece que “El órgano competente en materia de sanidad en cada comunidad autónoma o territorio mantendrá un Registro de Certificaciones Técnico-Sanitarias en el que deberán figurar inscritas todas aquellas que en cada momento se encuentren vigentes. Cualquier cambio en la titularidad de la empresa o de los vehículos deberá ser comunicado al Registro por el órgano competente en materia de transportes en el correspondiente territorio, así como las bajas o ceses en la actividad de los mismos”.

Finalmente el proyecto sometido a consulta regula el régimen sancionador con remisión a “lo previsto en el capítulo VI del título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”. El Principado de Asturias

ostenta competencias en materia de “Sanidad e higiene”, y goza de la potestad de sanción en el ejercicio de sus competencias, según establece el artículo 15.1.c) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

En atención a lo expuesto, consideramos con carácter general que el Principado de Asturias tiene, en virtud de lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía, competencia para dictar la norma proyectada respetando la normativa básica estatal; y que su rango -Decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, 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.

Como ya hemos señalado, el proyecto sometido a consulta constituye en el ordenamiento autonómico la norma que contiene la regulación de las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario terrestre, establecidos con carácter básico en el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo; trata las certificaciones sanitarias -abordando los requisitos, la solicitud y el procedimiento para el otorgamiento, así como la vigencia y la pérdida de la misma- y el registro de transporte sanitario, aspectos en los que tiene en cuenta lo señalado en la normativa estatal de desarrollo del ROTT, ocupándose también del régimen sancionador en la materia en el marco de la Ley General de Sanidad, que -según indicamos- es básica.

Sin embargo, el contenido del Decreto proyectado constituye, en su mayor parte, una mera reproducción de normas estatales. Al respecto, hemos de señalar que, tal y como se expresa las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación supletoria venimos sosteniendo cuando la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general no establece una pauta al respecto- "No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).

También en relación con la técnica normativa empleada, debemos recordar una vez más nuestra doctrina sobre la que debe regir la elaboración de toda norma que desarrolle normativa básica estatal.

Es doctrina reiterada de este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 76/2008, 267/2009 y 291/2012) que cuando -para favorecer la sistemática o facilitar la comprensión o aplicación de la norma- se acuda a la reproducción de disposiciones estatales básicas junto a los contenidos propios 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" la disposición básica y respetarse su literalidad (Dictamen Núm. 67/2014). Al respecto deben seguirse 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.

Pues bien, la técnica normativa empleada en la norma objeto de dictamen se aparta de los criterios señalados, y lo hace con carácter general en la mayor parte de sus disposiciones y no solo en preceptos concretos y aislados, afectando a la totalidad del Decreto proyectado. Por tanto, dado que la disposición cuya aprobación se pretende constituye prácticamente una reiteración de la normativa estatal, resultando escasas las innovaciones normativas que el texto incorpora, resulta aconsejable una reconsideración del proyecto en su conjunto de modo que se limite a aquellas cuestiones que la Comunidad Autónoma pretenda regular *ex novo* en el marco de la legislación básica estatal.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la intervención administrativa mediante la emisión de una certificación técnico-sanitaria y la simplificación de cargas.

El proyecto sometido a consulta regula las exigencias y requisitos necesarios para la emisión de la "certificación técnico-sanitaria" requerida para la realización de la actividad del transporte sanitario por carretera, la cual debe ser previa a la obtención de la también preceptiva autorización de transporte en los términos establecidos en los artículos 134 y 136 del ROTT.

La exigencia de la citada certificación se recoge en el ROTT y en la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, correspondiendo su emisión al órgano competente en materia sanitaria.

Examinado el proyecto desde la perspectiva de la simplificación administrativa y de reducción de cargas burocráticas, y si bien se aprecia que el mismo incorpora la técnica de la declaración responsable en la obtención de una certificación provisional "en tanto se procede a la correspondiente

inspección, siempre que no conste o se observe el incumplimiento de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10”, consideramos que la norma debería revisarse con la finalidad de introducir, en la medida en que resulte posible, las técnicas de la declaración responsable o la comunicación al regular los trámites y la documentación que deben aportar los solicitantes para verificar los requisitos exigidos para obtener las certificaciones y su renovación, incorporando asimismo cualquier otra medida que contribuya a agilizar y racionalizar los procedimientos administrativos; en especial, deben ser objeto de atención los artículos 11 y 14 del proyecto, a la luz de las directrices plasmadas en el *Manual de simplificación administrativa del Principado de Asturias*, aprobado por Acuerdo de 10 de mayo de 2017, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 17 de mayo de 2017), y actualizado por Acuerdo de 8 de noviembre de 2017, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 14 de noviembre de 2017). Asimismo, debemos poner de manifiesto la necesidad de dar cumplimiento a los requerimientos legales que en relación con el expediente electrónico señala la LPAC; cuestión que no aborda el Decreto examinado.

II. Sobre la adecuación del título de la disposición proyectada a su objeto y contenido.

De acuerdo con su título, el objeto del Decreto proyectado es la regulación del transporte sanitario terrestre en el Principado de Asturias. Sin embargo, el contenido de la norma viene a contradecir luego tal propósito general; en efecto, pese a su enunciado, no ofrece un tratamiento completo del régimen del transporte sanitario terrestre en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, ya que se ha dejado de lado el tratamiento de las cuestiones relativas a la autorización administrativa de transporte con que debe contar también el servicio que se preste con estos vehículos, abordando únicamente los aspectos técnico-sanitarios. Consecuentemente, el título deberá adaptarse de forma que refleje de modo fiel el objeto de la disposición, ciñéndose a los aspectos que de modo efectivo se tratan.

### III. Parte dispositiva.

En el artículo 1 se expresa que el objeto del Decreto es establecer las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario terrestre “en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Para dotar a la norma de mayor claridad y evitar cualquier confusión en cuanto a su ámbito de aplicación, que no queda restringido al transporte sanitario realizado dentro de las fronteras de la Comunidad Autónoma, entendemos que la acotación entrecomillada debería sustituirse por la siguiente: “cuya autorización corresponda otorgar a la Comunidad Autónoma”. Tales vehículos serán, con carácter general y de conformidad con lo señalado en los artículos 9 y 24 de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, aquellos cuyo titular tenga su domicilio fiscal en Asturias, sin obviar que existen excepciones que señalan los artículos antes citados para el transporte público sanitario y privado complementario sanitario, respectivamente.

En el artículo 5 se establece y regula la categoría de “Otros vehículos para transporte sanitario terrestre” acondicionados para circular por “viales no asfaltados y otros que imposibiliten el uso de las ambulancias”, y que “Sólo podrán utilizarse para trasladar pacientes desde zonas fuera de las vías habituales, hasta una carretera convencional donde se produzca su traslado, en las debidas condiciones de seguridad para el paciente, a una ambulancia tipo A, B o C o en caso de seguridad al centro sanitario útil más cercano”. Dichos vehículos “Deberán estar acondicionados para el transporte sanitario terrestre y con las características correspondientes a una ambulancia del tipo A, B o C, sin exigirles las medidas mínimas”. Se recomienda que se constate, antes de la aprobación del Decreto, que dicha excepción técnica no constituye *de facto* un impedimento para la obtención de la autorización de transporte.

En el artículo 11, la referencia a la "Ficha de inspección técnica del vehículo" deberá sustituirse por la correspondiente a la "Tarjeta de inspección técnica del vehículo", por ser esta la denominación que emplea el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

En el artículo 12.2 se establece que "El órgano competente procederá a denegar la certificación técnico-sanitaria, previo trámite de audiencia, si la solicitud no se acompaña de la documentación exigida en el artículo 10". No ignora este Consejo que tal disposición constituye una reproducción de lo establecido en el artículo 34.1 de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio; ahora bien, entendemos que la Consejería proponente debería valorar la introducción de un trámite de subsanación de defectos como el establecido en el artículo 68.1 de la LPAC -el cual se contempla también en otras normas de similar contenido, como el Decreto de Castilla-La Mancha 66/2017, de 19 de septiembre, de la Certificación Técnico-Sanitaria del Transporte Sanitario por Carretera-, al objeto de favorecer un funcionamiento más ágil de la Administración, evitando tanto la tramitación de un procedimiento que se sabe destinado desde el principio a culminar en una resolución desestimatoria por no haber aportado el solicitante alguno de los documentos exigidos, como la reiteración de solicitudes por parte del interesado.

En el artículo 15, titulado "Pérdida de la Certificación Técnico-Sanitaria", deberá tenerse en cuenta que la revocación de la certificación técnico-sanitaria solo procederá, en puridad, en los casos de "Recalificación del vehículo de acuerdo a su finalidad" e "Incumplimiento de alguno de los requisitos especificados en el artículo 10", ya que la falta de renovación en plazo de la certificación da lugar a la pérdida de validez de la misma sin necesidad de tramitar expediente alguno de revocación, como se infiere de lo señalado en el artículo 37 de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, tantas veces citado, y en el propio artículo 14.4 del Decreto en proyecto, en el que se señala que,

“De no solicitarse la renovación en plazo, la certificación perderá su validez”. Por tanto, la estructura del artículo 15 deberá alterarse, de modo que el número 1, relativo a la revocación integre solo dos apartados, correspondientes a las actuales letras a) y b), estableciéndose en el número 2 el contenido de la actual letra c) del apartado 1, y renumerándose el restante.

El capítulo III, integrado por los artículos 17 a 19, regula el “Régimen sancionador”; aspecto sobre el que ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el reciente Dictamen Núm. 145/2018, a cuyo contenido nos remitimos.

El artículo 17, en su apartado 1, establece que “El incumplimiento de las previsiones contenidas en este decreto se considerará infracción administrativa conforme a lo previsto en el capítulo VI del título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril”. La redacción pudiera interpretarse como una suerte de tipificación por remisión, y en este sentido hay que recordar que un tenor similar mereció una observación esencial en nuestro Dictamen Núm. 1/2006 en los siguientes términos y con referencia a la legislación entonces vigente: “En el artículo 31, enunciado como ‘Infracciones’, se indica en su apartado 1 que el incumplimiento de las obligaciones del Decreto (el proyecto que venimos analizando) ‘constituirá infracción administrativa’. Tal afirmación resulta formalmente contraria a lo dispuesto en el artículo 129.1 de la LRJPAC (cuyo equivalente actual es el artículo 27.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que textualmente señala que ‘Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley’”.

Una redacción más correcta del precepto debería enunciar que el incumplimiento de las previsiones contenidas en este decreto será susceptible de sanción administrativa de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo VI del título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril, como establece la disposición adicional primera del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo.

Pero el proyecto no se cierra con esta simple remisión, sino que a continuación contiene la regulación de los distintos tipos de infracciones y

sanciones que, nuevamente, constituyen una mera transcripción del contenido de la Ley 14/1986. No es necesario reiterar la incorrección de tal técnica -que ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad-, pero además debemos recordar -como también señalamos en el reciente Dictamen Núm. 145/2018 que los reglamentos y disposiciones administrativas, “Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones” (artículo 128.2 de la LPAC), por lo que, ante la confusión que puede generar el contenido del precepto que se examina, entendemos que procede su reconsideración a fin de garantizar que sea la Ley la que, en palabras del Tribunal Constitucional, “predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, (lo que) no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta” (Sentencias 113/2002, de 9 de mayo -ECLI:ES:TC:2002:113-, y 10/2015, de 2 de febrero -ECLI:ES:TC:2015:10-).

En este sentido, una revisión cuidadosa de los preceptos de este capítulo permitiría suprimir, en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 17, toda reiteración, a veces no literal ni concordante, de las infracciones tipificadas en los apartados A), B) y C) del artículo 35 de la reiterada Ley 14/1986, restringiendo de este modo su contenido a las precisiones imprescindibles que “contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes” (artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

#### IV. Parte final.

La disposición adicional cuarta recoge, bajo la rúbrica “Referencia de género”, que “Todas las referencias a personas para los que en esta norma se utiliza la forma de masculino genérico deben entenderse aplicables, indistintamente, a mujeres y hombres”. Al analizar una disposición similar del proyecto de Decreto sobre el Registro de Demanda Asistencial, Información

sobre Listas de Espera y Garantía de un Tiempo Máximo de Acceso a las Prestaciones Sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias sostuvimos que, "Dado que el masculino genérico opera de modo objetivo en el lenguaje, no se requiere, a nuestro juicio, su proclamación normativa, ni su empleo precisa de una especificación interpretativa o aclaratoria" (Dictamen Núm. 89/2018, al que nos remitimos).

Para finalizar, y a modo de resumen, entiende este Consejo que las numerosas observaciones que se han realizado a la norma sometida a consulta aconsejan una revisión detenida de la misma, de modo que pueda elaborarse un texto nuevo que respete la técnica normativa, pues la presente -como ya hemos puesto de manifiesto en la Consideración Cuarta- se aparta de los criterios generales expuestos en el cuerpo de este dictamen, y no lo hace solo en preceptos concretos y aislados sino en el conjunto de sus disposiciones, afectando a la casi totalidad del Decreto proyectado, que en su mayor parte reitera la normativa estatal e introduce muy escasas innovaciones normativas. Por ello, debería reconsiderarse el proyecto en su conjunto de modo que se limite a aquellas cuestiones que la Comunidad Autónoma pretende regular *ex novo* en el marco de la legislación básica estatal. Salvo que dado el objeto propio del Decreto, y a la vista de su estrecha conexión con el transporte por carretera, se opte -como también hemos indicado- por una regulación completa de la materia, como hizo el Decreto Foral 8/2011, de 7 de febrero, por el que se regula el Transporte Sanitario por Carretera de Navarra, en el que se aborda el tratamiento de la actividad desde una perspectiva integral, en cuyo caso se requeriría contar también con la propuesta de la Consejería competente en materia de transporte.

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,