

Dictamen Núm. 43/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de febrero de 2023, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de diciembre de 2022 -registrada de entrada el día 16 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal.

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 señala que “las prácticas de tatuaje o micropigmentación (...) presentan riesgos de transmisión de enfermedades por contacto con sangre”, por lo que es preciso establecer “los requisitos que han de poseer los locales e instrumental utilizados” y exigir “la facilitación a las personas usuarias de la información sobre condiciones previas y cuidados que conllevan”.

Se cita al efecto la normativa estatal básica de aplicación en la materia objeto de regulación, constituida por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece la obligatoriedad de las Administraciones sanitarias públicas de “garantizar la protección de la salud de la ciudadanía” y de someter a “limitaciones preventivas” aquellas actividades que “puedan tener consecuencias negativas para la salud”. Menciona a continuación la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuyo artículo 29.2 recoge la posibilidad de exigir declaración responsable o comunicación previa de inicio de actividad “para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud”, de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

A su vez, y en ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia de sanidad e higiene (artículo 11 del Estatuto de Autonomía), se señala que se aprobó el “Decreto 85/1988, de 4 de agosto, por el que se establecen las Normas Higiénico-Sanitarias que deben observar los Trabajadores de Atención Personal, con el Fin de controlar las Enfermedades de Transmisión Sanguínea”; norma que fue derogada y sustituida por el Decreto 141/2010, de 27 de octubre, por el que aprueba el Reglamento por el que se establecen los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal.

A continuación se alude a la conveniencia de modificar algunos aspectos del mismo, así como a la necesidad de “integrar y actualizar las condiciones para el registro de los establecimientos que desarrollan estas actividades”, regulado hasta la fecha por la “Resolución de 12 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por el que se crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal”.

Se justifica la aprobación de un nuevo texto debido a la “extensión de los cambios” que se pretenden acometer en la norma actualmente vigente.

Como finalidad del Decreto, se identifica la de “regular las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos y de las instalaciones no fijas o temporales en los que se desarrollen” algunas de estas técnicas y “garantizar una formación adecuada” a las personas que las aplican.

Finalmente, la parte expositiva reseña la adecuación de la tramitación de la disposición a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está compuesta por un artículo único, y se complementa con dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo único de la disposición proyectada aprueba el Reglamento que se incorpora a continuación.

La disposición transitoria primera del proyecto de Decreto fija un plazo de adaptación de los establecimientos en los que se estuvieran realizando las prácticas que se contemplan a las previsiones contenidas en el Reglamento, y la disposición transitoria segunda determina el régimen transitorio que se aplicará a los cursos de formación que se realicen durante un plazo de 5 años.

Por su parte, la disposición derogatoria única deja expresamente sin efecto el anterior Reglamento por el que se establecen los requisitos higiénico-sanitarios de las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, así como las disposiciones autonómicas de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

Por último, la disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en la materia para actualizar los anexos y dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución de este Decreto, y la disposición final segunda explicita la *vacatio legis* aplicable.

El cuerpo del Reglamento que se proyecta está integrado por un total de veintidós artículos, estructurados en siete capítulos. El capítulo I, dedicado a las “Disposiciones generales”, se compone de cuatro preceptos que atienden al “Objeto”, las “Definiciones”, el “Ámbito de aplicación” de la norma y las

“Obligaciones de las personas titulares de los establecimientos”. El capítulo II, titulado “Condiciones sanitarias de los establecimientos, instalaciones no fijas o temporales, equipos, instrumental de trabajo y productos”, comprende los artículos 5 a 7, que versan, respectivamente, sobre las “Condiciones sanitarias de los establecimientos y de las instalaciones no fijas o temporales”, la “Distribución funcional” y los “Equipos, instrumental de trabajo y productos”. El capítulo III, bajo la denominación “Normas de higiene y protección”, incluye los artículos 8 y 9, que abordan, sucesivamente, los “Requisitos para el personal aplicador” y la “Gestión de residuos”. El capítulo IV, “Información y protección a las personas usuarias”, abarca los artículos 10 a 13, que tratan sobre los “Requisitos de información y consentimiento de las personas usuarias”, la “Entrega y conservación del documento de consentimiento expreso”, el “Cartel informativo y hojas de reclamaciones” y la “Protección de las personas menores y de las personas con discapacidad y negativa a la aplicación”. El capítulo V, “Formación del personal aplicador”, contiene un único artículo, el 14, que se ocupa de la “Formación del personal”. El capítulo VI -“Declaración responsable, registro e inspección”- regula, en los artículos 15 a 17, las cuestiones relativas a la “Declaración responsable”, el “Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal” y la “Inspección y vigilancia sanitaria”. El capítulo VII, bajo la denominación “Régimen sancionador”, comprende los artículos 18 a 21 que establecen las “Infracciones”, las “Sanciones”, la “Competencia para la iniciación y resolución de los procedimientos sancionadores” y la “Suspensión de funcionamiento de establecimientos”.

Completan el Reglamento siete anexos. En el primero y segundo se recogen los métodos de esterilización y de limpieza y desinfección, en el tercero se regulan los materiales aceptados para joyas de perforación, en el cuarto se fija el contenido del botiquín para auxilio elemental, el quinto contiene un modelo de consentimiento expreso para someterse a las técnicas de decoración corporal, el sexto establece los contenidos básicos del programa de formación higiénico-sanitaria para los profesionales que apliquen estas técnicas y el

séptimo incluye un modelo de declaración responsable para los establecimientos e instalaciones donde se realicen estas actividades.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del Consejero de Salud de 23 de noviembre de 2020, se ordena el inicio del procedimiento "para la elaboración de un proyecto de disposición de carácter general por el que se regulen los requisitos higiénico-sanitarios de las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, mediante la modificación, en su caso, del Decreto 141/2010, de 27 de octubre, o la aprobación de un nuevo reglamento".

Obra en el expediente remitido la documentación acreditativa de la publicación de la presente iniciativa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los días 2 y 17 de diciembre de 2020, a efectos de realizar la consulta pública previa, sin que se hayan recibido observaciones.

Figuran en él también una memoria justificativa, una memoria económica y un primer texto de la norma en elaboración, configurado como un Reglamento nuevo que deroga el Decreto 141/2020, de 27 de octubre, por el que aprueba el Reglamento por el que se establecen los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal.

Mediante Resolución del Consejero de Salud de 25 de marzo de 2022, se acuerda someter el texto del proyecto cuya aprobación se pretende al trámite de información pública. Consta la publicación de la norma en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* el día 8 de abril de 2022, indicando que el plazo para presentar alegaciones será de 20 días hábiles.

Con fecha 28 de marzo de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora comunica la apertura del trámite de audiencia a las siguientes organizaciones: Federación Española del Tatuaje; Asociación Nacional de Micropigmentación, Tatuaje, Piercing e Imagen, y Asociación de Tatuaje y Piercing de Asturias.

Durante el plazo conferido al efecto presentan alegaciones la Asociación de Tatuaje y Piercing de Asturias; el Concejal Responsable del Área de Movilidad, Sostenibilidad, Mantenimiento y Diseño Urbano del Ayuntamiento de Avilés, y el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias.

Con fecha 20 de junio de 2022, el Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental emite informe sobre las alegaciones formuladas durante los trámites de audiencia e información pública, incorporándose a continuación un nuevo texto del proyecto de Decreto.

El día 29 de junio de 2022, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria expone que, tal y como se señala en la memoria económica, este proyecto “no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos públicos, por lo que se considera que no tendrá repercusión sobre los ejercicios presupuestarios a los que se extiendan los efectos”. En consecuencia, “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

En la reunión celebrada el 11 de julio de 2022, el Consejo de Salud del Principado de Asturias informa favorablemente el proyecto de Decreto, según certifica el 21 de noviembre de 2022 la Secretaria de dicho Consejo.

Mediante correo electrónico de 3 de octubre de 2022, se traslada la norma en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas. Consta la presentación de observaciones por parte de las Consejerías de Hacienda y de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático.

Figura en el expediente a continuación un nuevo texto del proyecto de Decreto tras incorporar las observaciones planteadas por las Consejerías.

El día 28 de octubre de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Salud emite el informe establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. En él señala que el impacto de la norma en materia de género es “neutro”, y que igualmente es “nulo” sobre la familia, la adolescencia y la infancia, pues “no se producirá ninguna modificación de la situación de partida” al no afectar a la capacidad de los menores no

emancipados para consentir estas prácticas. Además, indica que “el impacto del proyecto sobre la unidad de mercado sería positivo, dado que el régimen de declaración responsable es menos limitativo para el ejercicio de la actividad en la medida en que permite realizarla desde el momento de su presentación y supone una menor carga para el interesado. Con mayor motivo, la desaparición de la autorización para la realización de cursos tiene un impacto positivo”.

Obran en el expediente, asimismo, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Figura a continuación la certificación emitida el 2 de noviembre de 2022 por la Secretaria de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en la que se hace constar que el proyecto de Decreto fue examinado e informado favorablemente en la reunión celebrada ese mismo día.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de diciembre de 2022, 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 aprueba el Reglamento de los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal. 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), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo de 28 de diciembre de 2017, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Salud de 23 de noviembre de 2020.

La iniciativa ha sido objeto de consulta pública previa a la redacción de un primer texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC.

También obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como 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, junto con los sucesivos borradores de la norma.

En el curso del procedimiento, se ha sometido el proyecto de Decreto a los trámites de consulta pública previa, información pública y audiencia de diversas entidades que pudieran resultar afectadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, emitiendo el órgano proponente un informe sobre las alegaciones recibidas. Asimismo, se analiza la adecuación del proyecto en cuestión a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC.

Además, se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, y en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

El proyecto de Decreto ha sido remitido a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas. Igualmente, el texto ha sido objeto de deliberación en el seno del Consejo de Salud del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en el artículo 35.j) de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud.

Ahora bien, se observa que no obra en el expediente el informe de la Comisión Asturiana de la Administración Local, órgano cuya intervención consta que se recabó en el curso del procedimiento de elaboración del Reglamento cuyo reemplazo se pretende (Dictamen Núm. 100/2010).

Respecto a la necesidad o preceptividad del mencionado informe, en el Dictamen Núm. 64/2017 este Consejo ya ha dejado indicado que “los términos genéricos con los que se expresa la Ley dejan poco margen de interpretación, y por tanto debemos partir de la presunción general de que es preceptivo en todos aquellos supuestos en que la norma, legal o reglamentaria, afecte al conjunto de competencias, funciones o intereses de los entes locales asturianos; interpretación que resulta coherente con lo que manifiesta el preámbulo de la Ley sobre la necesidad de su creación y los objetivos que persigue”. Tal como allí manifestamos, se afirma en dicho texto expositivo que la existencia del citado

informe "resulta necesaria para atender adecuadamente las necesidades de coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de las cuales quepa encauzar las relaciones" con la Administración autonómica.

Tampoco debe obviarse que en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias se puntualiza, con relación a los informes de la Comisión Asturiana de Administración Local, que aunque se reputaren meramente facultativos "si se han considerado preceptivos en alguna sentencia o dictamen, por razones de seguridad jurídica, aunque no se comparta este criterio, también deben solicitarse, lo que no excluye hacerlo calificándolos de facultativos", pues lo relevante "es acreditar la solicitud del informe".

Aplicada esta doctrina al caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta que no es posible precisar si la intervención de esta Comisión se hizo entonces porque era preceptiva o porque resultaba meramente conveniente, según la doble previsión contenida en el apartado 5 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, ponderada la escasa afección al régimen local del proyecto sometido a consulta, en tanto que solamente contiene una mención genérica a las competencias de las corporaciones locales en materia de vigilancia y control sanitario que les atribuye la legislación de régimen local (artículo 17 del Reglamento proyectado), estimamos que su omisión en este caso, a diferencia de otros, no conduce a la retroacción del procedimiento.

Por otra parte, consta en el expediente el preceptivo informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. En él figura además la evaluación de impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, en atención a lo establecido en el 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 la evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. También se razona la

ausencia de impacto de la norma en materia de género, en cumplimiento de lo dispuesto 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. Al respecto, consideramos que la inclusión de dichas referencias permite, según manifestamos en el Dictamen Núm. 140/2019, entender cumplido el trámite pues, tal y como establece el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, con base en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que se cita debe admitirse que la exigencia se cumplimenta “aun cuando dicho informe no esté normalizado”, al ajustarse a las prescripciones legales la puntual referencia a “que el impacto es nulo o neutro”. Consta igualmente que el proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y por el Consejo de Salud del Principado de Asturias.

Cabe indicar, por último, que el proyecto de Decreto que se somete a nuestra consideración se recoge en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2022, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, si bien en un principio se configuró esta iniciativa como una modificación del Decreto 141/2010, de 27 de octubre, en lugar de como una norma nueva. Por tanto, el proyecto de Decreto examinado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

Finalmente, advertimos que el expediente normativo del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende ha sido publicado íntegramente en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En definitiva, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en la normativa de aplicación.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, que encuentra su fundamento en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye “el desarrollo legislativo y la ejecución” en materia de “Sanidad e higiene” en el “marco de la legislación básica del Estado”.

El marco normativo estatal básico en la materia está constituido por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyos artículos 3 y 6 establecen la responsabilidad de las Administraciones públicas sanitarias en materia de promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. Y en cuanto a la intervención pública en relación con la salud, el artículo 24 dispone que los órganos competentes someterán las “actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud (...) a limitaciones preventivas de carácter administrativo”, de acuerdo con la normativa básica del Estado. Por su parte, el artículo 29.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, prevé que las Administraciones sanitarias establezcan la “obligación de declaración responsable o de comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”.

Sobre la base de las competencias estatutarias asumidas, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa estatal, la Comunidad Autónoma dictó en su día el vigente Decreto 85/1988, de 4 de agosto, por el que se establecen las Normas Higiénico-Sanitarias que han de observar los Trabajadores de Atención Personal, con el fin de controlar las Enfermedades de Transmisión Sanguínea, que incluía en su ámbito de aplicación a las “personas que efectúan tatuajes, perforaciones de orejas”, y establecía en su artículo 4 un conjunto de previsiones sobre las características de los instrumentos que atraviesan la piel y el manejo y la limpieza de utensilios. Posteriormente, se aprobó el Decreto 141/2010, de 27

de octubre, por el que aprueba el Reglamento por el que se establecen los Requisitos Higiénico-Sanitarios de las Actividades de Tatuaje, Micropigmentación, Perforación u otras Técnicas Similares de Decoración Corporal, que derogaba el citado artículo 4 y modificaba el Decreto 85/1988, de 4 de agosto, excluyendo de su ámbito de aplicación a “los profesionales que realicen actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, a los que se aplicará la regulación específica en la materia”.

En lo concerniente a la intervención pública en el desarrollo de actividades que puedan afectar a la salud, debe considerarse que en consonancia con la normativa estatal el artículo 74.2 de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, señala que las acciones en materia de protección de la salud incluirán, entre otras, “La autorización sanitaria previa, la inscripción obligatoria en un registro, la declaración responsable o la comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo a la legislación vigente” (letra b).

Según el preámbulo del texto normativo que se proyecta, la conveniencia de modificar algunos aspectos del Reglamento vigente, así como a la necesidad de “integrar y actualizar las condiciones para el registro de los establecimientos que desarrollan estas actividades” (reguladas mediante la Resolución de 12 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal), justifican la aprobación de una nueva norma.

En consecuencia, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la disposición reglamentaria objeto de este dictamen, 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 21.2 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 de la norma proyectada 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.

Antes de abordar el análisis específico del articulado, debemos realizar, con carácter general, unas consideraciones de naturaleza técnico-normativa.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, al fijar las Directrices de técnica normativa y en relación con la sistemática de la norma, que los "artículos podrán dividirse en apartados (...). Los apartados no deben ser muy largos ni exceder de cuatro; en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo". En el texto que examinamos se advierte que algunos preceptos tienen una extensión excesiva, superior a la aconsejada en aquella -cuatro apartados-. Debido a su contenido, reconocemos la dificultad de reducir la dimensión de algunos de ellos; no obstante, proponemos la revisión de los que pueden resultar demasiado largos, especialmente los artículos 5, 7 y 10.

De otro lado, observamos que a lo largo del texto se repite con excesiva frecuencia la frase "actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal", por lo que proponemos el empleo de referencias más breves como "técnicas de decoración corporal", o bien su simplificación a "estas actividades", "estas prácticas" o "estas técnicas", cuando así proceda por el contexto de la oración.

Por último, siendo el objeto de regulación una actividad de carácter mercantil, debe sustituirse a lo largo del texto -y de los anexos- la expresión "baja de actividad" por "cese de la actividad", utilizada en la normativa sectorial de aplicación, como la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, o el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, entre otras. Tampoco se encuentra en dicha regulación ni en la

normativa fiscal la denominación “domicilio del establecimiento”, por lo que juzgamos más apropiado referirse a la ubicación del mismo como “dirección del establecimiento”.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

En primer lugar, se advierte que la última versión del proyecto de Decreto se inicia indicando que “Las prácticas de tatuaje o micropigmentación, en tanto implican perforación de piel o mucosas presentan riesgos de transmisión de enfermedades (...)”. Con ello se omite otra de las técnicas de decoración corporal objeto de regulación por parte del Reglamento, la perforación (*piercing*), por lo que consideramos más adecuada la redacción del segundo borrador (folio 153 del expediente), en el que se señalaba que “Las prácticas que implican perforación de piel o mucosas presentan riesgos de transmisión de enfermedades (...)”.

Las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía anteriormente citada disponen que el preámbulo “aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”. Es por ello que debe incluirse una mención a la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, cuyo artículo 5 establece las competencias de la Consejería competente en materia de sanidad, entre las que figuran la realización de acciones sistemáticas para la prevención de la enfermedad y de los riesgos y amenazas para la salud, así como el ejercicio, como autoridad sanitaria, de las competencias en materias de intervención pública, inspectoras y sancionadoras que recoge esta ley. Igualmente debe citarse el artículo 74.2 de dicha Ley, que se ocupa de las actuaciones en materia de protección de la salud, incluyendo, entre otras, “La autorización sanitaria previa, la inscripción obligatoria en un registro, la declaración responsable o la comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo a la legislación vigente” (letra b).

De otro lado observamos que el antepenúltimo párrafo del preámbulo incluye una fórmula -“La tramitación de la presente disposición se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”- con la que se pretende dar cumplimiento a lo señalado en el apartado 1 del mencionado precepto legal, a cuyo tenor: “En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”. Resulta evidente que la introducción en la parte expositiva del texto que comentamos no basta a los efectos de probar de modo efectivo el ajuste de la norma en elaboración a los citados principios; ahora bien, somos conscientes de que la justificación a que se refiere la Ley básica puede resultar incompatible con la concisión que ha de perseguir la redacción de los textos normativos en aras de su sencillez y claridad, por lo que estimamos suficiente a los efectos de cumplir el citado mandato legal la utilización de una fórmula del estilo de la empleada, presente por lo demás en otras normas, en la que se deja constancia de que se ha analizado la adecuación de su texto a los principios de buena regulación, siempre que dicho examen haya sido efectivamente acometido y sus resultados reflejados en la memoria correspondiente o en los estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión.

Asimismo deben citarse correctamente las referencias al “Decreto 85/1988, de 4 de agosto, por el que se establecen las Normas Higiénico-Sanitarias que han de observar los Trabajadores de Atención Personal, con el Fin de controlar las Enfermedades de Transmisión Sanguínea”, y a la “Resolución de 12 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal”.

Finalmente se recuerda que, conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, deben figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria, los aspectos más relevantes de la tramitación, tales como las consultas efectuadas o los principales informes evacuados. En este sentido, habrá de mencionarse que el Consejo de Salud del Principado de Asturias ha informado favorablemente el proyecto de Decreto.

II. Sobre la parte final del proyecto de Decreto.

La disposición transitoria segunda establece un régimen transitorio en relación con los cursos de formación que se realicen durante un plazo 5 años y que permitirían la aplicación de las técnicas de decoración corporal objeto del Reglamento, remitiéndose al anexo sexto y reconociéndose los mismos efectos a la formación equivalente impartida en otras Comunidades Autónomas o en otro Estado miembro de la Unión Europea. Sin embargo, esta disposición no determina el procedimiento para homologar la formación adquirida mediante la realización del curso de formación al que se refiere, por lo que resulta conveniente que se regule el procedimiento para ello.

Conviene tener en cuenta además las reglas de cita de normativa contenidas en las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a cuyo tenor “La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”. En este sentido, se observa que la disposición transitoria segunda cita de forma incompleta el Decreto 141/2010, de 27 de octubre.

Por último, estas mismas Directrices de técnica normativa establecen que “Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma

disposición derogatoria./ Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas". Por ello, en la disposición derogatoria única debe advertirse, en su caso, de la derogación de la Resolución de 12 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, o si alguna de sus partes se mantendrá vigente.

En el primer caso, y teniendo en cuenta que el artículo 1 de esta Resolución crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, sería recomendable incluir una previsión sobre la existencia, objeto, ámbito y naturaleza del mismo en el artículo 16 del Reglamento.

III. Sobre la parte dispositiva del Reglamento.

En el artículo 1 del Reglamento, relativo al objeto de la norma proyectada, se recomienda, por claridad, modificar su redacción y referirse a todo tipo de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal, incluidos "los establecimientos y las instalaciones no fijas o temporales"; mención que engloba, a su vez, dos categorías distintas según se definen de forma independiente en las letras d) y e) del artículo 2 del proyecto. Observación que resulta extensible, por idénticas razones, a todas las alusiones que a lo largo del Reglamento se hacen a "los establecimientos e instalaciones no fijas o temporales" y que omiten, en muchos casos, la referencias al resto de establecimientos.

En el artículo 3, apartado 1, debe incluirse la referencia al resto de establecimientos, además de los "no fijos o temporales", para ajustarse al contenido descrito en la letra d) del artículo 2.

En el apartado 1 del artículo 8 debe sustituirse la expresión “normativa en materia de riesgos laborales” por la de “normativa de prevención de riesgos laborales”, pues es la forma correcta de referirse a esta materia, de conformidad con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

En el primer párrafo del apartado 4 del artículo 8, se propone sustituir la expresión “Además de lo ya expuesto en puntos anteriores” por la más precisa de “Además de lo ya prescrito en los apartados anteriores”, puesto que el precepto se refiere a los requisitos y condiciones establecidos en los apartados 1, 2 y 3 del propio artículo 8.

En el artículo 10, apartado 1, resulta más acertado referirse a la “normativa de protección de datos de carácter personal” en lugar de a la “legislación reguladora sobre protección de datos de carácter personal”, al integrar la regulación de esta materia una variedad de normas de distinto rango.

El apartado 1 del artículo 12 exige la colocación en la zona de recepción de un cartel informativo “en el cual el tamaño de los caracteres será tal que se pueda leer a una distancia de cinco metros”. En el informe sobre las alegaciones presentadas el órgano instructor no ofrece una justificación suficiente para mantener ese referente impreciso (“se pueda leer”), estimándose más adecuado, a fin de proporcionar una certeza en este punto a los destinatarios de la norma, que la misma establezca de forma precisa el diseño, formato y tamaño al que deben ajustarse estos carteles.

Por otra parte, el apartado 2 de este mismo precepto requiere que en la zona de recepción del establecimiento existan “hojas de reclamaciones a disposición de las personas usuarias”. En este punto, recomendamos que el contenido mínimo y formato de este instrumento se ajuste a lo dispuesto en el Decreto del Principado de Asturias 6/2005, de 19 de enero, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones a Disposición de los Consumidores y Usuarios.

Por lo que se refiere al artículo 13, "Protección de las personas menores y de las personas con discapacidad y negativa a la aplicación", son varias las observaciones que cabe formular.

En primer lugar, en el apartado 2, en cuanto a la capacidad jurídica de los menores de edad no emancipados "que posean el suficiente grado de madurez" para someterse a este tipo de prácticas, se mantiene la necesidad de que, además de su propio consentimiento, concorra el consentimiento expreso y por escrito de "las personas que ejerzan su patria potestad o de sus representantes legales".

En el apartado 3 se prevé que, en el caso de personas mayores de edad o menores emancipadas cuya discapacidad haga precisa la provisión de medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, el consentimiento se prestará por las mismas "con la asistencia, en su caso, de las personas que se determinen en las correspondientes medidas de apoyo, o por las personas que las representen conforme a dichas medidas de apoyo, en la medida en que el acto requiera la asistencia o la representación". Esta cuestión ya fue objeto de análisis por este Consejo con ocasión de la tramitación del Reglamento actualmente vigente, en el Dictamen Núm. 100/2010, en el que señalamos que "el reglamento que analizamos no es el instrumento jurídico adecuado -ni por el rango ni por el elenco de competencias estatutarias de nuestra Comunidad Autónoma- para regular autónomamente la capacidad de obrar de los menores no emancipados y de los incapaces en una parcela donde se entrecruzan elementos propios de la autonomía personal, la intimidad, la propia imagen y la patria potestad de padres o tutores", y por ello razonábamos que el Reglamento "debería limitarse a efectuar una interpretación de la normativa vigente". A tales efectos, considerábamos entonces que la norma aplicable, por analogía, es la que recoge el artículo 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, Básica Reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica, "de modo que se reconozca a los mayores de 16 años no emancipados la capacidad suficiente para prestar el consentimiento expreso en este ámbito, si bien, teniendo en cuenta que los progenitores, según dispone el artículo 154.1 del Código Civil, ejercen la patria

potestad sobre los hijos no emancipados, que comprende el deber y la facultad de `Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral´, y, dado que no estamos contemplando una actividad sanitaria cuya responsabilidad última recaiga sobre un facultativo, sino que nos encontramos ante una actividad exclusivamente comercial, cabría exigir, incluso en los casos de personas mayores de 16 años, la participación expresa de los representantes legales del o de la menor, valorando su posible `madurez´ para consentir dichas prácticas”.

En este contexto, coincidimos con la Consejería instructora en la necesidad de recabar, además del consentimiento del menor no emancipado que posea el suficiente grado de madurez, el de quienes ejerzan la patria potestad de éste o el de sus representantes legales para someterse a las técnicas objeto del Reglamento que analizamos, si bien consideramos adecuado que en el texto se contemple expresamente una remisión genérica a la normativa civil que resulte aplicable para el caso de que surgieran diferencias en este punto entre quienes ejerzan la patria potestad.

Debemos insistir en que la redacción de los artículos debe ser clara y sencilla, evitando reiteraciones innecesarias. Al respecto, se aprecia que en el apartado 3 del artículo 13 se repite hasta cuatro veces la expresión “medidas de apoyo” por lo que, en aras a la claridad y sencillez expositivas, se propone la siguiente redacción: “De acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, el consentimiento de las personas mayores de edad o menores emancipadas que precisen medidas de apoyo para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica deberá prestarse por ellas mismas o, en su caso, por la representación o con la asistencia de las personas que determinen dichas medidas”.

El apartado 3 del artículo 14 prevé que la aplicación de estas técnicas pueda realizarse, además, por quienes estén en posesión de “otra titulación académica oficial en cuyo programa de estudios se incluyan los contenidos formativos recogidos en el anexo sexto del presente reglamento”. Y a fin de acreditar este requisito añade que “A los efectos de la comprobación de este requisito, el establecimiento deberá disponer en todo momento de la

documentación acreditativa de la realización de dichos estudios y contenidos”. Para facilitar tanto el cumplimiento de esta obligación a los titulares de los establecimientos como las facultades de inspección de la Administración, se recomienda que se establezca con mayor precisión el tipo de documento académico que se exigirá para acreditar que se han cursado los referidos “contenidos formativos”; por ejemplo, certificación académica del contenido curricular cursado o equivalente.

Conviene igualmente revisar este precepto a efectos de concordar el número y el género en el segundo párrafo del apartado 1 -“las equivalentes obtenidos”- y en el apartado 3 -“los señalado”-. Además, en el apartado 1 debe sustituirse la referencia a “los apartados 2 y 3” por los “apartados 1 y 2”.

Se observa que el apartado 3 del artículo 16 se ocupa de las modificaciones del Registro cuando se produzca “una modificación de actividad, un cambio de titularidad, de domicilio social o de domicilio del establecimiento o la baja de la actividad”, lo que implica la obligación de que los titulares de los establecimientos comuniquen estos cambios mediante la presentación de una declaración responsable. La redacción de este artículo resulta imprecisa dado que no expresa en qué plazo deben ser comunicados tales cambios (contrariamente a lo que hacía el artículo 4 de la Resolución de 12 de enero de 2011, de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, por la que se crea el Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal). Por ello, juzgamos necesario la inclusión de un nuevo precepto titulado “Comunicación de cese o modificación de actividad y cambio de titularidad”, que se incorporaría entre el artículo 15 -“Declaración responsable”- y el artículo 16 -“Registro de establecimientos dedicados a las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración de corporal”-, y cuyo contenido podría ser análogo o similar al que a continuación se propone: “1. Las personas titulares de los establecimientos comunicarán el cese en cualquier tipo de actividad, en el plazo máximo de un mes desde que se produzca. Igualmente, dentro de dicho plazo, se comunicará

el cambio de titular, el cambio de domicilio o la modificación de actividades desarrolladas en el establecimiento./ 2. Dicha comunicación se realizará mediante la presentación ante la Consejería de la declaración responsable de acuerdo con el modelo que figura como anexo VII”.

En cuanto a las infracciones reguladas en el artículo 18, las referencias que tal precepto hace a la Ley 14/1986, de 25 de abril, de acuerdo con lo establecido en las Directrices estatales de técnica normativa, no han de limitarse a “indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”. Por ello, resulta procedente modificar en este sentido el artículo 18, en sus apartados 3 y 4, en atención a lo expuesto.

Reparamos igualmente en que la redacción del artículo 21 es excesivamente larga y un tanto confusa, lo que contraviene las recomendaciones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, según la cual “se utilizarán preferentemente las construcciones gramaticales simples”. Por ello proponemos una redacción análoga o similar a esta: “1. La persona titular de la Consejería tendrá competencia para adoptar las siguientes medidas cautelares:/ a) La clausura o cierre de aquellos establecimientos o instalaciones que no hubiesen presentado la declaración responsable prevista en el artículo 15 de este Reglamento o esta haya perdido su eficacia conforme al apartado 3 del citado precepto./ b) La suspensión del funcionamiento de los establecimientos o instalaciones en tanto no se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad./ c) En todo caso, se suspenderá el funcionamiento del establecimiento cuando éste carezca de personal formado adecuadamente para efectuar las prácticas reguladas en este Reglamento./ 2. La adopción de estas medidas no tendrá carácter de sanción”.

Asimismo, atendiendo al contenido del artículo se propone modificar su título, dado que junto a la suspensión del funcionamiento de los establecimientos también se contempla la clausura o cierre de los mismos.

Finalmente, conviene efectuar una revisión general de aspectos gramaticales, ortográficos y tipográficos.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.