



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El Director General de Ordenación y Acreditación Sanitaria de la Consejería de Sanidad y Consumo eleva al titular de la misma, en fecha 28 de febrero de 2.002, el primer borrador del Proyecto de Decreto, por el que se regula la publicidad sanitaria en el ámbito de la Región de Murcia, para su posterior tramitación conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo LG), acompañando un informe sobre la necesidad y oportunidad de dicha norma y otro denominado "memoria económica", que indica que la nueva regulación no implica compromiso de carácter económico, ya que será atendido con el personal y los medios existentes, por lo que no procede realizar una retención de crédito.

SEGUNDO.- Por el titular de la Secretaría General se acuerda conceder un trámite de audiencia para alegaciones a los siguientes organismos, asociaciones y organizaciones (Doc. nº. 5), con el resultado que se indica:

1. A las Asociaciones de agencias y anunciantes, figurando en el expediente el trámite de audiencia otorgado a la Asociación de Empresas de Publicidad de la Región de Murcia, a través de notificación al domicilio social, BORM y tablón de anuncios del Ayuntamiento de Murcia (folios 16 a 20), sin que se haya personado en el expediente.
2. A los consumidores y usuarios por medio del Consejo Asesor Regional de Consumo, que informó el Proyecto favorablemente en su sesión de 10 de abril de 2002 (folio 53).
3. Al Consejo de Salud de la Región de Murcia, que informó, asimismo, favorablemente el Proyecto, en su sesión de 9 de julio de 2002 (folio 52).
4. A los Colegios Profesionales de ámbito regional y sanitario, figurando los informes emitidos por los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y Médicos de la Región de Murcia (folios 54 y 55).
5. A la Asociación de Radio y Televisión de la Región de Murcia, de la Prensa y Secretaría de Comunicaciones y Portavocía del Gobierno, quienes no han comparecido en el expediente (folios 21, 26 y 28)
6. Al Servicio Murciano de Salud, cuyo Servicio Jurídico no realiza observaciones al contenido del Proyecto (folios 50 y 51).
7. A la Confederación regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), que no presenta alegaciones, según extracto de la Secretaría General (folios 85 y ss.).

TERCERO.- Tras dichas alegaciones se confeccionó un segundo borrador que el Servicio Jurídico de la Consejería consultante informa favorablemente, en fecha 12 de julio de 2002, si bien indicando que ha de someterse a informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

CUARTO.- Recabado el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos es emitido en fecha 30 de octubre de 2002 favorablemente, aunque con observaciones al procedimiento de elaboración, a la insuficiencia de la llamada memoria económica, a la falta de informe del titular de la Secretaría General, así como a su articulado, en concreto, a los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, y Disposiciones Adicionales Tercera y Final.

QUINTO.- Mediante la incorporación y cumplimiento de las observaciones precitadas se

confecciona un tercer borrador del Proyecto de Decreto, al que se une el informe del titular de la Secretaría General, de 21 de noviembre de 2002, así como el extracto de las actuaciones seguidas en el expediente.

SEXTO.- Con fecha 25 de noviembre de 2002, se recaba el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el tercer borrador del Proyecto de Decreto que constituye el texto sometido a consulta (Doc. nº.17), con el resto del expediente.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Compete al Consejo Jurídico emitir Dictamen preceptivo respecto a los proyectos de reglamentos que constituyan desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado (artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico).

Con este carácter se solicita la consulta y se emite el presente Dictamen, pues se trata de un Proyecto de Decreto que desarrolla la legislación básica estatal, en concreto la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículos 27 y 30), que habilita a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a realizar un control de publicidad y propaganda comercial para que se ajuste a criterios de veracidad, en lo que atañe a la salud, y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la misma.

En consecuencia, se trata de un reglamento autonómico que complementa la legislación básica estatal, cuyas determinaciones está obligado a respetar, y respecto al cual el Dictamen tiene la finalidad de garantizar la preservación del común denominador normativo en que las normas básicas consisten.

Con independencia de que la consulta al Consejo Jurídico ha sido efectuada por el órgano a quien se ha delegado la competencia, el texto que se somete ha sido autorizado por el titular de la Consejería, a quien corresponde proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relacionados con las materias de su competencia (artículo 48,b de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma).

SEGUNDA.- Sobre las competencias básicas estatales en la materia y la habilitación para su desarrollo por la Administración regional en ejercicio de sus competencias.

I. Sobre las competencias básicas estatales.

El presente Proyecto viene a concretar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tanto los requisitos y condiciones generales que deben reunir los mensajes publicitarios relacionados con la sanidad o la salud, como el procedimiento y los órganos encargados de su tramitación, informe y resolución (Exposición de Motivos, párrafo 7).

Por el objeto descrito son varias las normas estatales que inciden en la materia, en la que se entrecruzan diversos títulos competenciales, y que aparecen relacionadas en la Exposición de Motivos del Proyecto:

1) La más prevalente, por su carácter específico (STC nº. 147/1996), es la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece un triple control por parte de las Administraciones Públicas sobre la publicidad y propaganda en lo que atañe a la salud. El primero, referido a la propaganda comercial para que se ajuste a criterios de veracidad y limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud, previsto en el artículo 27; el segundo, referido a las actividades de publicidad de los centros y establecimientos sanitarios (artículo 30.1) y, el tercero, referido a la publicidad de los medicamentos y productos sanitarios (artículo 102).

2) También la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad prescribe que la publicidad de materiales y productos sanitarios, así como otros productos, bienes, actividades y

servicios susceptibles de generar riesgos para la salud podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización previa (artículo 8).

3) En desarrollo de ambas normas y de la Ley del Medicamento, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1907/1996 de 2 de agosto, sobre Publicidad y Promoción Comercial de Productos, Actividades o Servicios con pretendida finalidad sanitaria (también citado en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos), que califica como básicos los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8 y la Disposición Adicional Primera.

4) El listado de normas estatales se completa con la referencia a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su condición de un título competencial de carácter más amplio, en cuanto reconoce los derechos básicos de los consumidores y usuarios a la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad, y a la información correcta sobre los diferentes productos o servicios (artículo 2).

II. Sobre el ejercicio de las competencias autonómicas: habilitación legal.

A diferencia de la enumeración detallada de la normativa estatal aplicable, la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, a la hora de concretar los títulos estatutarios que sustentan la competencia autonómica, se limita a la cita de los Reales Decretos de transferencias (por cierto, se ha detectado un error en la alusión al RD 466/1980), en los que, ciertamente, se transfiere al Órgano Preautonómico el control de la publicidad médico sanitaria. Sin embargo, se han omitido los títulos competenciales autonómicos que permiten aprobar la norma sometida a Dictamen, esto es, el artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998 que establece, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de la Comunidad Autónoma para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, en relación con lo dispuesto en el 2.2 de la Ley 14/1986, ambos habilitantes para la aprobación del presente Proyecto de Decreto.

Además la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos (artículo 10.Uno.30 EA) y las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario (artículo 11.7 EA).

En consecuencia, ha de recogerse en la Exposición de Motivos las competencias que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, ostenta la Comunidad Autónoma para desarrollar la materia a que hace referencia el contenido del Proyecto.

TERCERA.- El procedimiento de elaboración.

El procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado a los trámites previstos en el artículo 24 LG, aplicable supletoriamente en defecto de regulación propia.

Conviene destacar la audiencia otorgada a los sectores y colegios profesionales que pudieran estar afectados por la materia regulada. Específicamente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.6 de la Ley General de Publicidad, se ha dado audiencia a las agencias y anunciantes, como a la Asociación de Empresas de Publicidad de la Región de Murcia, a la Asociación de Radio y Televisión de la Región de Murcia y a la Asociación de Prensa; también a los consumidores y usuarios a través del Consejo Asesor Regional de Consumo.

Asimismo se ha plasmado adecuadamente en el expediente la evolución del contenido del Proyecto durante su tramitación (constan los tres borradores) con la agregación de las modificaciones introducidas como consecuencia de las observaciones formuladas por los alegantes y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

CUARTA.- Observaciones al Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto consta de 17 artículos, cuatro Disposiciones Adicionales, una Transitoria y otra Final.

En relación con el contenido, se ha dividido su estudio en los siguientes apartados:

I. Ámbito de aplicación.

Según el párrafo primero del artículo 1 *"es objeto del presente Decreto la regulación, tanto de la publicidad sanitaria que, respecto a los centros, servicios y establecimientos, se realice en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como de la participación de las Corporaciones Profesionales del ámbito sanitario en el procedimiento de autorización de dicha actividad"*.

La redacción de este párrafo restringe la aplicación de sus determinaciones a la publicidad de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, cuando, de acuerdo con la normativa básica que desarrolla (artículos 27 de la Ley General de Sanidad y 1 del RD 1907/1996) y las competencias que ostenta la Administración regional, puede extender su ámbito de aplicación a la publicidad que realicen los profesionales de la sanidad y la desarrollada por cualquier persona pública o privada en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, profesional o de otra índole que, por cualquier medio, tenga como finalidad promover, de forma directa o indirecta, la contratación de actividades y productos susceptibles de repercutir positiva o negativamente sobre la salud de las personas. Sirvan de ejemplo de lo expuesto los artículos 1 del Decreto 97/1998, de 20 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Galicia y 3.2 del Decreto 66/2002, de 9 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Asturias.

La anterior observación a efectos de su consideración por la Consejería consultante no impide a que, finalmente, concluya que tales supuestos no deben someterse al procedimiento de autorización, aunque sí a su control para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud, pues como recoge la STSJ del País Vasco, de 20 de enero de 1999:

"el control de la publicidad y propaganda comerciales tiene por finalidad que los mensajes publicitarios se ajusten a la veracidad y para limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud (artículo 27 Ley General de Sanidad). El principio de veracidad en el mensaje publicitario se eleva, por tanto, a un parámetro central de decisión (junto a la finalidad de limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud)".

Por otra parte, el Proyecto más que regular la publicidad *strictu sensu* (a la cual dedica únicamente el artículo 5) establece la autorización administrativa previa y su control, de ahí que sea más preciso el objeto del Proyecto que se describe en la Exposición de Motivos: *"el presente Decreto viene a concretar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tanto los requisitos y condiciones generales que deben reunir los mensajes publicitarios relacionados con la sanidad o salud, como el procedimiento y los órganos encargados de su tramitación, informe y resolución"*.

En consecuencia, el Consejo Jurídico sugiere que se redacte el artículo 1 del Proyecto de Decreto ampliando su ámbito de aplicación (si así se estima a la vista de la observación realizada) reflejando con claridad, en todo caso, el objeto normado. Consecuentemente, de estimarse la ampliación de su ámbito, debería adecuarse la descripción contenida en el artículo 2 sobre la publicidad sanitaria al venir referida, únicamente; a centros, servicios o establecimientos sanitarios en la Región de Murcia, así como el artículo 3 que establece como requisito para obtener la autorización de publicidad sanitaria, con carácter general, que la actividad se desarrolle por un establecimiento inscrito en el Registro previsto en el Decreto 22/1991, de 9 de mayo, puesto que este requisito será válido cuando la actividad sea realizada por un centro, servicio o establecimiento sanitario (artículo 2), pero no cuando se trate de actividades realizadas por cualquier persona en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, profesional, etc., que tenga alguna repercusión sobre la salud.

II. Sobre los criterios de publicidad sanitaria.

El Proyecto de Decreto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General de Publicidad, en cuanto a la exigencia de que se recoja en la publicidad los riesgos derivados de

su utilización (artículo 5.3) y también recoge la forma y condiciones de difusión de los mensajes en los apartados 1,2,4, 6,7 y 9 del mismo artículo 5.

Igualmente se estima adecuada la remisión (artículo 5.8) a los criterios previstos en la normativa básica (Real Decreto 1907/1996), sobre publicidad engañosa, desleal y subliminal, que permite completar los criterios expuestos.

No obstante, cabe realizar dos observaciones al artículo 5:

1) Suprimir del texto normativo la fecha de publicación en el BOE de la norma estatal citada (apartado 8).

2) Induce a confusión la redacción del siguiente párrafo contenido también en el apartado 8:

"...al tener la consideración de normativa básica sanitaria de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional tercera", pues ninguna relación se vislumbra entre el contenido de la Disposición Adicional Tercera y el carácter de norma básica de la disposición citada.

III. La autorización administrativa previa. Procedimiento. La intervención de los Colegios Profesionales.

El artículo 3 establece que todas las formas de publicidad sanitaria a que se refiere su ámbito de aplicación deberán ser objeto de autorización administrativa previa de la Consejería consultante, regulándose el procedimiento en los artículos 6 a 9 del Proyecto.

Sobre la regulación propuesta se formulan las siguientes observaciones:

1ª) En cuanto a los interesados, mientras que el artículo 6 del Proyecto los circunscribe a aquellas personas físicas o jurídicas interesadas en realizar publicidad sanitaria, requisito subjetivo acorde con un ámbito de aplicación más amplio del Proyecto conforme a las observaciones realizadas respecto a su ámbito de aplicación, por el contrario, el artículo 7 los concreta a los titulares de los Centros, Servicios o Establecimientos Sanitarios, a las agencias de publicidad y a los medios de comunicación en representación de los interesados.

El Consejo Jurídico sugiere que se adapte la relación de interesados a la terminología de la Ley General de Publicidad, refiriéndose a los anunciantes, agencias de publicidad y medios de publicidad, de lo que resultaría una redacción del siguiente tenor (artículo 7):

"Podrán solicitar la autorización de publicidad sanitaria tanto los anunciantes, como las agencias de publicidad y medios de publicidad en representación de los interesados".

2ª) Debe recogerse expresamente que la denegación de las solicitudes de autorización deberá ser motivada (artículo 8.3 de la Ley General de Publicidad)

3ª) En cuanto al efecto desestimatorio de la solicitud por silencio administrativo (artículo 9) no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley General de Publicidad, que dispone: *"una vez vencido el plazo de contestación que las normas especiales establezcan para los expedientes de autorización, se entenderá otorgado el mismo por silencio administrativo positivo"*.

4ª) Si bien resulta necesario, e incluso conveniente, que el colegio profesional del titular del centro, servicio o establecimiento sanitario sea oído en el procedimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.e) de la Ley regional 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales en relación con el mandato contenido en el artículo 1.2 del RD 1907/1996 (*"Los Colegios Profesionales, en el ámbito de sus competencias, podrán participar y colaborar en el cumplimiento de lo establecido en este Real Decreto"*), resulta de difícil instrumentalización la previsión contenida en la Disposición Adicional Segunda, en virtud de la cual se faculta al Consejero de Sanidad y Consumo para delegar, mediante Orden, en los respectivos Colegios Profesionales el ejercicio de las competencias relativas a la propuesta de autorización a que se refiere el artículo 9 del Proyecto. Tal aseveración viene motivada por la diversidad de los profesionales a los que puede afectar el contenido del Proyecto, lo que dificultaría en la práctica la homogeneidad de criterios a aplicar por la Administración, a quien, como recuerda el informe

de la Dirección de los Servicios Jurídicos, le corresponde la competencia de autorización. Una solución adecuada para que la Administración pudiera contar con un asesoramiento especializado hubiera sido crear una comisión, en la que estén representados, además de la Administración, los colegios profesionales y algún otro sector afectado, al objeto de unificar los criterios descritos muy genéricamente en el artículo 5 del Proyecto, sistema adoptado, por otra parte, por otras regulaciones de contenido similar.

IV. Registro de Publicidad Sanitaria.

El Proyecto de Decreto crea el Registro de Publicidad Sanitaria dependiente de la Dirección General de Ordenación y Acreditación Sanitaria con la finalidad de que se inscriban las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones.

En cuanto a los tipos de inscripciones, resulta más acorde utilizar el término asiento en el párrafo introductorio "Existirán los siguientes tipos de asientos" (artículo 12).

Respecto a las funciones de la unidad administrativa a la que se encomienda el registro (artículo 13), es excesiva la atribución de "calificar los documentos sujetos a inscripción" (apartado c), cuando el objeto de la inscripción es la fecha de autorización administrativa, su modificación o baja, y la citada tarea es propia de otros fedatarios públicos (artículo 98 y ss. del Reglamento Hipotecario).

Por otra parte, se atribuyen las nuevas competencias a la unidad administrativa encargada del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios, dependiente de la Dirección General de Ordenación y Acreditación Sanitaria (según el artículo 44. 1, b) del Decreto 117/2002, de 27 de septiembre, corresponde al Servicio de Ordenación y Acreditación Sanitaria y Calidad Asistencial), lo que no debe impedir la modificación o actualización del citado Decreto de estructura orgánica de la Consejería consultante, en tanto que son normas específicamente dirigidas a realizar la distribución competencial entre los distintos órganos de la Administración regional, llamados a mostrar de forma completa las funciones correspondientes a cada uno de ellos (Dictamen nº. 39/02, del Consejo Jurídico).

V. Régimen Sancionador.

1. El artículo 17 del Proyecto establece:

"El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Decreto tendrá la consideración de infracción a los efectos previstos en la Ley General de Sanidad y en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.6 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (BOE 15-11-88) y podrán ser objeto de sanciones administrativas, previa instrucción del oportuno expediente administrativo, y sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudieran concurrir. Asimismo será de aplicación el régimen de infracciones contenido en la Ley 4/1996, de 14 de junio, que establece el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia".

Del precepto transcrito se deriva que la potestad sancionadora de la Administración regional en la materia tiene cobertura en tres normas legales (Ley General de Sanidad, Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y Ley regional 4/1996, sobre el Estatuto de los Consumidores y Usuarios), de acuerdo con la exigencia del artículo 25.1 de la Constitución Española puesta de manifiesto por la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas, FJ Quinto de la Sentencia nº. 132/2001, de 8 de junio):

"Desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio. Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones. De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la Ley

sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9; 101/1988, de 8 de junio, FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones (...)" .

Sentada tal premisa, quedaría por analizar el alcance del desarrollo reglamentario y, por extensión, del presente Proyecto de Decreto respecto al régimen sancionador, aspecto que fue tratado de forma sucinta en nuestro Dictamen nº. 19/2003, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos de tatuaje y de "piercing" de la Región de Murcia.

En efecto, conforme al artículo 129.3 LPAC (recogida por la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras, por la Sentencia nº. 26/2002, de 11 de febrero), las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Sin embargo, el Proyecto de Decreto, salvo en la determinación de los órganos competentes para imponer sanciones, cuya adecuación a la norma regional que le proporciona cobertura será objeto de consideración posteriormente, no desarrolla ni precisa los tipos de infracciones previamente establecidos en la Ley, en relación con los incumplimientos en la materia desarrollada; como mínimo, deberían subsumirse dichos incumplimientos en las infracciones tipificadas en la normativa básica o autonómica (Ley 4/1996, sobre el Estatuto de los Consumidores y Usuarios), como así se hizo por la Consejería consultante en el precitado Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones higiénico sanitarias de los establecimientos de tatuaje y de "piercing" de la Región de Murcia. En todo caso, también ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 8.2 del RD 1907/1996 que tipifica infracción grave, conforme al 35.B), 1 y 4 de la Ley General de Sanidad, el incumplimiento de los requisitos específicos que formulan las autoridades sanitarias.

2. En cuanto a los sujetos responsables, en concordancia con lo expuesto en las observaciones al artículo 7 del Proyecto deberían reproducirse la enumeración de los interesados conforme a la terminología de la Ley General de Publicidad.

3. Las cuantías previstas en el artículo 17.2 del Proyecto han de adecuarse a los órganos competentes para imponer sanciones previstos en el artículo 44 de la Ley regional 4/1996, de modo que al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma le corresponde la imposición de sanciones cuando se trate de infracciones muy graves (a partir de 2.500.001 pts. o 15.025.30 euros), al Consejero la imposición de sanciones cuando se trate de infracciones graves (de 3005,06 euros a 15.025.30 euros) y al Director correspondiente cuando se trate de leves, por debajo de la citadas cuantías, conforme a lo establecido en los artículos 33 de la Ley 4/1996 y 36 de la Ley General de Salud, en concordancia con lo establecido en el artículo 10 del Decreto

22/1991, de 9 de mayo, sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.
4. Convendría especificar que el procedimiento sancionador se ajustará al Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

VI. Disposición Adicional Tercera.

Se faculta al titular de la Consejería para dictar cuantos actos de aplicación sean necesarios y para disponer, mediante Orden, el establecimiento, supresión, delimitación o concreción de los criterios generales establecidos en el artículo 5.

Sin embargo, bajo la apariencia de una habilitación concreta, se está vaciando en realidad de contenido la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno al incluir la posibilidad de que el titular de la Consejería establezca y suprima los criterios para la difusión de los mensajes publicitarios, cuando precisamente el objeto del Proyecto de Decreto es su regulación, lo que no es conforme con la doctrina del Consejo Jurídico: *"la habilitación al titular de la Consejería para el desarrollo de un reglamento del Consejo de Gobierno, cuando no viene específicamente atribuida por Ley, es admisible siempre y cuando se realice de forma puntual y accesoria, y con las concreciones suficientes para no vaciar de contenido la potestad que, originariamente, corresponde al Consejo de Gobierno"* (por todos, Dictamen nº. 69/01).

En consecuencia, ha de suprimirse los aspectos de "establecimiento y supresión" en la habilitación otorgada al titular de la Consejería para el desarrollo de los criterios generales de publicidad.

VII. Disposición Transitoria.

La Disposición Transitoria establece que *"las acciones publicitarias a las que hace referencia este Decreto y se estén realizando a la entrada en vigor del mismo deberán solicitar la autorización en un plazo no superior a tres meses"*.

El Consejo Jurídico considera de dudosa eficacia práctica la aplicación retroactiva del Decreto, teniendo en cuenta que:

1º. No se concreta a qué tipo de acciones publicitarias se refiere, pues sólo sería aplicable a las permanentes en el tiempo y contra éstas, en caso de ser ilícitas, debería haber actuado la Administración con fundamento en la normativa básica estatal citada.

2º. Además, durante el plazo de tres meses que se otorga para su regularización a partir de la entrada en vigor del Decreto, puede, inclusive, haber finalizado la campaña publicitaria.

En todo caso, debe concretarse su aplicación retroactiva, por ejemplo, circunscribiéndolo a los procedimientos en curso en relación con las materias a las que se refiere el presente Decreto.

VIII. Correcciones gramaticales.

- Suprimir la referencia a la publicación en el BOE en la cita de las normas (artículos 4 y 17)
- Debe utilizarse el empleo de mayúsculas en las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales.
- Suprimir en el artículo 17 el punto, delante del párrafo "y podrán ser objeto de sanciones administrativas..."
- Falta una coma en el artículo 7, detrás de Centros.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma ostenta competencias para aprobar el Proyecto de Decreto sometido a consulta.

SEGUNDA.- Debería reconsiderarse por la Consejería consultante el ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto, por los motivos recogidos en la Consideración Cuarta, I.

TERCERA.- Se estiman observaciones de carácter esencial:

- La cita en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto de los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma que atañen a la materia desarrollada (Consideración Segunda, II).
 - Las observaciones realizadas sobre la necesidad de motivar expresamente la denegación de las solicitudes de autorización y los efectos estimatorios del silencio administrativo (Consideración Segunda, II, 2ª y 3ª).
 - Suprimir, en cuanto a las funciones del Registro, el apartado c) del artículo 13 (Consideración Cuarta, IV).
 - Las observaciones formuladas sobre el régimen sancionador (Consideración Cuarta, V, apartados 1 y 3).
 - La observación sobre la Disposición Adicional Tercera.
 - La observación sobre la Disposición Transitoria (Consideración Cuarta, VI).
- No obstante, V.E. resolverá.

