



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- El titular de la Dirección General de Ordenación y Acreditación Sanitaria propone, en fecha 30 de septiembre de 2002, la tramitación y posterior aprobación del Proyecto de Decreto que tiene por objeto establecer una nueva regulación del procedimiento de autorización administrativa de los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios, que sustituya a la establecida por el Decreto 22/1991, de 9 de mayo, para conseguir una mayor agilidad en los trámites administrativos en beneficio de los interesados y de la propia eficacia de la actividad de la Administración.

A tales efectos acompaña el primer borrador del Proyecto de Decreto con un informe sobre la necesidad y oportunidad de su aprobación por parte del técnico responsable de Ordenación y Evaluación Sanitaria, quien destaca las siguientes finalidades de la nueva disposición: unificación de las autorizaciones administrativas previas y de funcionamiento para conseguir una gestión más ágil en beneficio de los interesados y de la propia actividad de la Administración, sin merma de las garantías de control; adaptación del catálogo de centros, establecimientos y servicios sanitarios sometidos a la necesidad de autorización administrativa; participación de los colegios profesionales en la tramitación de los procedimientos; y, finalmente, la regulación del Registro de Recursos Sanitarios como base de datos que integre todos los recursos de tal carácter. También se incorpora un informe titulado "Memoria Económica" (Doc. nº. 4), que señala que la entrada en vigor de la nueva disposición no conlleva ningún compromiso de carácter económico, ya que será atendido por el personal y los medios existentes actualmente en la Consejería competente.

**SEGUNDO.**- De acuerdo con el informe del titular de la Secretaría General de 22 de octubre de 2002, se acuerda conceder trámite de audiencia a las siguientes asociaciones y organizaciones que representan fines que guardan relación directa con la disposición proyectada:

- Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos.
- Colegio Oficial de Médicos.
- Colegio Oficial de Farmacéuticos.
- Colegio Oficial de Veterinarios.
- Colegio Oficial de Podólogos.
- Colegio Oficial de Fisioterapeutas.
- Colegio Oficial de Ópticos.
- Colegio Oficial de Enfermería.
- Colegio Oficial de Psicólogos.
- Colegio Oficial de Biólogos
- Colegio Oficial de Químicos.
- Asociación Profesional de Protésicos Dentales.
- Asociación Murciana de Logopedas.
- Unión Murciana de Hospitales.

También se otorga audiencia a los Consejos de Salud y de Consumo de la Región de Murcia, a la Federación de Municipios de la Región de Murcia y al Servicio Murciano de Salud.

**TERCERO.-** Constan en el expediente las siguientes alegaciones:

- Del Colegio Oficial de Médicos de la Región de Murcia que, tras reconocer que el texto supone una mejora considerable respecto a la normativa vigente en cuanto a la técnica legislativa y mayor concreción del objeto y procedimiento, propone que se modifique la regulación de la caducidad para el supuesto de que no se solicite la renovación de la autorización de funcionamiento.
- Del Colegio Oficial de Enfermería de la Región de Murcia, proponiendo una serie de correcciones, entre las que cabe citar: debe sustituirse la palabra "corporaciones" por "colegios profesionales", e incluir la cita a la Ley de Salud de la Región de Murcia en el Preámbulo; deben especificarse nuevas tipologías de centros, establecimientos y servicios sanitarios para evitar confusiones; debe expresarse la normativa sobre la colegiación de los profesionales sanitarios y ha de tenerse presente en cuanto a los requisitos generales, la normativa comunitaria; debe incluirse, como medida a aplicar para el caso de no disponer de autorización, la denuncia inmediata a las autoridades administrativas y judiciales en defensa de los consumidores; debe ampliarse las tareas de las comisiones mixtas en cuanto a la determinación de lo que puede ser o no centro, establecimiento o servicio sanitario; y, finalmente, debe añadirse en la ficha registral de cada centro la relación de cargos directivos, de gestión, coordinación y supervisión.
- De la Asociación Profesional de Protésicos Dentales de Murcia y de la Comisión Gestora del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Región de Murcia, que manifiestan su disconformidad con el Proyecto en cuanto excluye a los laboratorios de prótesis dental de la consideración de centro, establecimiento o servicio sanitario y, por tanto, de su aplicación.
- Del Colegio Oficial de Veterinarios de la Región de Murcia, proponiendo la inclusión de los establecimientos clínicos veterinarios, por el carácter sanitario de la profesión, acompañando a tal fin un informe en el que se detallan las consideraciones para que sean incluidos en la clasificación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- Del Colegio Oficial de Podólogos de la Región de Murcia, manifestando su total acuerdo con lo redactado y sobre todo con la participación de los Colegios en las autorizaciones de establecimientos sanitarios, si bien realiza una serie de observaciones sobre determinadas profesiones a las que no se les exigen las mismas obligaciones, denunciando la problemática del intrusismo profesional.
- De la Delegación Regional del Colegio Nacional de Ópticos-Optometristas, poniendo de manifiesto su conformidad con las medidas que aborda el Proyecto, salvo en lo que se refiere a la supresión de los establecimientos de óptica del catálogo, lo que se considera un error puesto que figuran en el Decreto que se pretende derogar. Además, propone las siguientes modificaciones: incluir un catálogo de infracciones a las previsiones del Decreto; establecer como causa para suspender el funcionamiento de un establecimiento la ausencia o carencia de un Director-Técnico o responsable de la actividad cuya presencia le sea exigible al centro y especificar, en detalle, las normas que van a ser derogadas y las que van a permanecer vigentes.
- Del Colegio Oficial de Farmacéuticos de la Región de Murcia que formula una serie de observaciones atinentes a que el contenido del Proyecto (clasificación de centros y publicidad) debería ajustarse a lo dispuesto en el entonces Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, establecimientos y servicios sanitarios (hoy Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre); asimismo propone que se incluya en el texto: la iniciación de expediente sancionador entre las consecuencias de la falta de autorización, y la mención a que en el Registro se incluirán todos los establecimientos y servicios sanitarios que precisen autorización; la previsión de la caducidad de los asientos

registrales; la regularización de aquellos establecimientos (oficinas de farmacia y botiquines) que actualmente están sometidos a autorización conforme al Decreto 22/1991 y que el Proyecto excluye, así como el modo de acceso al Registro, haciendo coincidir, respecto a las Oficinas de Farmacia, el número de éstas con el número del Registro; por último, la derogación de la cita "número de registro de centros, servicios y establecimientos sanitarios de las Oficinas de Farmacia y su correspondiente logotipo" contenida en el artículo 37.1 del Decreto 44/1998, de 15 de julio, por el que se regula el régimen de atención al público y la publicidad de las Oficinas de Farmacia.

Asimismo obran los acuerdos del Consejo de Salud de la Región de Murcia, adoptado en su sesión de 19 de noviembre de 2002, informando favorablemente el Proyecto, y el de la Comisión de Trabajo de Códigos de Autorregulación y Proyectos Normativos, creada en el seno del Consejo Asesor Regional de Consumo, que propone, en primer lugar, especificar entre los establecimientos excluidos a las ortopédicas y parafarmacias y, en segundo lugar, que no se delegue en los colegios profesionales el informe de evaluación y la renovación de la autorización cada cinco años. Por último, la Federación de Municipios de la Región de Murcia, a través de su Secretario General, comunica a la Consejería que no ha recibido sugerencias al texto por parte de los Ayuntamientos de la Región.

**CUARTO.-** Durante la tramitación del presente Proyecto el Ministerio de Sanidad y Consumo solicitó, en fecha 13 de noviembre de 2002, informe de la Administración regional al entonces Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, establecimientos y servicios sanitarios (Doc. nº. 8).

**QUINTO.-** Resultado de las alegaciones recibidas y del Proyecto de Real Decreto citado es el segundo borrador del Proyecto, de fecha 27 de enero de 2003 (Doc. nº. 9), que introduce como principal novedad qué se entiende por centro, servicio y establecimiento sanitario e incluye la clasificación de los mismos en su Anexo, según el informe del Servicio Jurídico de la Consejería consultante, de 17 de febrero de 2003, en el que se analizan las alegaciones anteriormente referenciadas.

**SEXTO.-** La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma emite informe favorable a este segundo borrador, en fecha 15 de abril de 2003, realizando una serie de observaciones al título del Proyecto y a la denominación del Capítulo VII, al articulado (1.2; 2; 3; 4; 5; 6.2; 7.1; 8.c; 13, 17.1, 18; 20.2; 22.3; 26), al régimen transitorio sobre regularización de expedientes, y a la Disposición Final sobre la habilitación al titular de la Consejería.

**SÉPTIMO.-** El tercer borrador del Proyecto, con fecha de 25 de julio de 2003, resulta de incorporar la mayoría de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo recogido en el extracto de la Secretaría General sobre las actuaciones obrantes en el expediente (Doc. nº. 14).

**OCTAVO.-** Con fecha 1 de agosto de 2003, se recaba el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico acompañado del expediente administrativo.

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 reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea regional o 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).

El Proyecto sometido a consulta reúne ambas características pues desarrolla, por un lado, lo

previsto en el artículo 6, h) de la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 4/1994), que atribuye al titular de la Consejería el otorgamiento de las autorizaciones administrativas de carácter sanitario para la creación, modificación, traslado o cierre de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, así como la catalogación, acreditación y mantenimiento de los registros establecidos por las disposiciones legales vigentes. De otro, desarrolla el artículo 29 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece que los centros y establecimientos sanitarios precisarán autorización administrativa previa para su instalación y funcionamiento, habiéndose establecido por Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Su carácter de reglamento ejecutivo de una norma básica (Ley 14/1986) ha sido puesto de relieve por una reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3<sup>a</sup>, de 3 de junio de 2003, que anuló un Decreto de la Diputación General de Aragón, de contenido similar, por omisión del Dictamen del Consejo de Estado.

**SEGUNDA.- Sobre la legislación básica estatal "versus" competencias autonómicas en la materia: habilitación para aprobar el presente Proyecto de Decreto.**

1. En ejercicio de las competencias estatales para el establecimiento de las bases y coordinación de la sanidad (artículo 149.1.16<sup>a</sup> CE), el artículo 29.1 de la Ley 14/1986 establece que los centros y establecimientos sanitarios, cualesquiera que sea su nivel, categoría o titular, precisarán autorización administrativa previa para su instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones que respecto a su estructura y régimen inicial puedan establecerse. Asimismo señala que la previa autorización administrativa se referirá también a las operaciones de calificación, acreditación y registro de establecimientos, y que las bases generales serán establecidas por Real Decreto. Dichas bases generales han sido desarrolladas, con carácter de norma básica, por el Real Decreto 1277/2003, en ejecución también de lo dispuesto por los artículos 26.2 y 27.3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, que dispone: "*mediante Real Decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad que, acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, deberán ser exigidas para la regulación y autorización por parte de las Comunidades Autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

2. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asumió las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad y de higiene, conforme al artículo 11.Uno del Estatuto de Autonomía (según redacción dada por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio). En desarrollo de dicha competencia, se aprobó el Decreto 22/1991, de 9 de mayo, por el que se establece la autorización de centros, servicios y establecimientos, y la Orden de desarrollo de 7 de junio de 1991, que constituyen la normativa que se viene aplicando en la Región a los procedimientos de autorización de dichos centros, y que viene a sustituir el Proyecto de Decreto sometido a consulta, que deroga expresamente a uno y a otra.

Posteriormente a la aprobación de ambas disposiciones, entró en vigor la Ley 4/1994, que constituye el marco normativo regional en materia de sanidad y que atribuye a la Consejería competente por razón de la materia el otorgamiento de las autorizaciones administrativas de carácter sanitario de los centros, servicios y establecimientos sanitarios, su catalogación y acreditación y el mantenimiento de los registros establecidos por las disposiciones legales vigentes, habiendo sido asignadas a la Dirección General de Ordenación, Acreditación e Inspección Sanitaria, por el Decreto 74/2003, de 11 de julio, en el que se establecen los órganos básicos de la Consejería, que es el centro directivo proponente del presente Proyecto.

De lo expuesto se desprende que el Consejo de Gobierno se encuentra habilitado para la aprobación del presente Proyecto, si bien debe completarse la Exposición de Motivos del mismo para recoger la referencia al artículo 6, g) de la Ley regional 4/1994, y la habilitación del Consejo de Gobierno para su aprobación prevista por la Disposición Final de la citada Ley.

**TERCERA.- El procedimiento de elaboración y la documentación que se acompaña.**

El procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha ajustado a los trámites previstos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aplicable supletoriamente en defecto de regulación propia. Sin embargo, conviene recordar que con posterioridad al inicio del procedimiento de elaboración ha entrado en vigor la Ley 30/2003, de 13 de octubre, que establece, sin excepción, la necesidad de que todo reglamento vaya acompañado de un informe sobre el impacto de género, sin que establezca un régimen transitorio para los proyectos en tramitación, debiendo completarse el expediente con el citado informe.

Cabe resaltar la amplia audiencia otorgada durante el procedimiento de elaboración y, especialmente, la concedida a los Colegios Profesionales, que aglutinan a los profesionales cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También, desde la perspectiva del usuario, destacar el informe solicitado al Consejo Asesor Regional de Consumo.

En cuanto a la formalización de la documentación, se ha plasmado adecuadamente en el expediente la evolución del contenido del Proyecto, con la agregación de las sucesivas modificaciones, previamente informadas por el centro directivo correspondiente.

**CUARTA.- Adecuación del Proyecto a la normativa básica estatal y alcance de las competencias autonómicas.**

Cabe resaltar que con posterioridad a la solicitud de Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico se han aprobado la Ley 16/2003 y el Real Decreto 1277/2003, que afectan a la regulación que contiene el Proyecto por su carácter de normas básicas, habiéndose adaptado "en parte" el contenido del Proyecto a la citada normativa, puesto que se tuvo conocimiento de un borrador del Real Decreto 1277/2003 por el trámite de audiencia otorgado a la Administración regional durante el procedimiento de elaboración. Sin embargo, sólo cabe decir "en parte" porque el Consejo Jurídico considera, tras la aprobación de las citadas normas, que ha de adecuarse el Proyecto en los siguientes aspectos:

1.º El segundo párrafo de la Exposición de Motivos (EM) hace referencia al Real Decreto 2177/78, de 1 de septiembre, que ha sido objeto de derogación expresa por el RD 1277/2003, debiendo sustituirse la norma citada.

2.º En el párrafo sexto de la EM se indica que se hace necesario adaptar el catálogo de centros, establecimientos y servicios sanitarios sometidos a la necesidad de autorización administrativa, debido a las nuevas modalidades de los mismos como a la necesaria especialización. También convendría incorporar como motivo de revisión del catálogo la adaptación a la normativa básica estatal citada.

3.º El artículo 1.1 del Proyecto establece: "*es objeto de este Decreto regular, en desarrollo de la normativa básica estatal, el procedimiento administrativo para la autorización de los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, concretando su clasificación, así como establecer los requisitos mínimos de carácter general necesarios para su instalación y funcionamiento*".

No se adecua al alcance de la competencia autonómica el establecimiento de "los requisitos mínimos de carácter general para su instalación y funcionamiento", con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional; en efecto, el Alto Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse a este respecto en la Sentencia nº. 80/1984, por la que se resolvía el conflicto positivo de

competencia planteado por el Estado contra el Decreto del Gobierno Vasco 205/1982, de 2 de noviembre; y, conforme a la misma, la determinación general de los requisitos técnicos y condiciones mínimas para la aprobación, homologación, autorización, revisión o evaluación de instalaciones, equipo, estructuras, organización y funcionamiento de centros, servicios, actividades o establecimientos sanitarios ha de entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto y en virtud del mandato del artículo 149.1.16 de la CE, de titularidad estatal en cuanto trata de establecer características comunes en aquéllos. Añade que tales requisitos y condiciones han de considerarse siempre como mínimos. Por consiguiente y por encima de ellos, la Comunidad Autónoma que posea competencias en materia sanitaria puede establecer medidas de desarrollo legislativo, y añadir a los mínimos, determinados con carácter general por el Estado, otros requisitos y condiciones que entienda oportunos o especialmente adecuados.

Por tanto, la competencia autonómica comprende la fijación de los referidos requisitos y condiciones, con carácter complementario a los establecidos por las disposiciones estatales. La competencia comunitaria se concreta, por ende, en la posibilidad de establecer requisitos adicionales a los mínimos señalados por el Estado, de los que en ningún caso podrá prescindirse. En consecuencia, debe modificarse la redacción, suprimiéndose "mínimos", y añadiendo al final del artículo la frase "en desarrollo de la normativa básica estatal", que se suprimiría del comienzo del artículo.

4.<sup>º</sup> El artículo 1.3 contiene otra finalidad del Proyecto como es la regulación de las bases para la participación de los colegios profesionales del ámbito sanitario en el procedimiento de autorización.

La expresión "bases" puede inducir a confusión sobre el alcance de las competencias autonómicas, pues en materia de colegios profesionales la Comunidad Autónoma ostenta competencias para el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado (artículo 11.10 EA). Ha de sustituirse por otra similar (requisitos o criterios) o simplemente suprimirse "las bases para" del citado apartado.

5.<sup>º</sup> El artículo 2.1 establece que este Reglamento es aplicable a todos los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios ubicados en la Región de Murcia que se encuentren en la clasificación prevista en el Anexo que se acompaña, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal. Sin embargo, no puede obviarse la aprobación de una disposición de carácter básico (RD 1277/2003), que recoge la clasificación de los citados centros sanitarios y que originó la modificación del Proyecto durante su tramitación para su adaptación, por lo que dicho párrafo debe sustituirse por "de acuerdo con la normativa básica", al igual que en el párrafo introductorio del artículo 3; lo anterior no excluye que la Administración regional, respetando la clasificación recogida en la disposición citada, pueda incorporar adicionalmente otros tipos en las categorías de centros, servicios o establecimientos sanitarios como expresa el apartado 2 del artículo 2.

6.<sup>º</sup> En el artículo 3 debe sustituirse en las tres definiciones el término "cualificación" por "habilitación" y, de otra parte, la expresión "cartera de servicios" por "oferta asistencial", para ajustarse a las contenidas en el RD 1277/2003. En este sentido debería repasarse el texto del Proyecto para su plena acomodación a la normativa básica ya aprobada.

7.<sup>º</sup> La Disposición Final Primera habilita al Consejero para modificar la clasificación de centros, establecimientos y servicios sanitarios, cuando dicha modificación sea necesaria por el avance de la técnica y para una mejor prevención de riesgos sanitarios. Esta previsión, sin distinguir, contradice la habilitación prevista en la Disposición Final Segunda del RD 1277/2003 que faculta al Ministro correspondiente para la actualización de la clasificación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios. Por tanto, debería sustituirse por una habilitación al

titular de la Consejería para modificar la clasificación del Anexo con el fin de ajustarla a lo que establezca la legislación básica, o para incorporar nuevos centros, establecimientos o servicios sanitarios, en relación con la previsión establecida en el artículo 2.2, en ejercicio de las competencias autonómicas para complementar los requisitos básicos establecidos por la normativa básica estatal.

#### **QUINTA.- Observaciones generales.**

1. Las autorizaciones administrativas de los centros, establecimientos y servicios regionales. La necesidad de someter los centros, servicios y establecimientos al régimen de autorización administrativa de carácter sanitario, resulta más que justificada habida cuenta de su conexión con aquel bien protegido constitucionalmente que es la salud, convirtiéndose en un instrumento de gran importancia a utilizar por las autoridades sanitarias con el fin de proteger la salud y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de nuestra Región. Sobre las características de dicha autorización interesa traer a colación la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 18 de noviembre de 2002, que señala "*la licencia administrativa referida tanto a los centros y establecimientos sanitarios como al funcionamiento de los establecimientos en general constituye una manifestación típica de la concepción expuesta de acto autorizatorio, caracterizado, de una parte, por su condición de reglado, lo que supone que sólo puede ser denegado por la ausencia de algún requisito establecido en la normativa aplicable; y, de otra, por su proyección permanente al desarrollo de la actividad, de manera que no se agota la intervención administrativa con el control previo (...) por tratarse de una materia en la que la policía ejercitable por los entes públicos está dirigida a la tutela y defensa de fines de interés general, naturalmente presentes en todo momento*".

La normativa regional vigente (Decreto 22/1991) distingue una autorización administrativa previa, antes de la ejecución de las obras y de las instalaciones, de la autorización administrativa de funcionamiento antes de su apertura o puesta en funcionamiento.

Sin embargo, el Real Decreto 1277/2003 modifica el sistema anterior, centrándose en la autorización sanitaria de funcionamiento, que es la que faculta a los centros, servicios y establecimientos sanitarios, públicos y privados, de cualquier clase y naturaleza, para realizar su actividad, y se exigirá con carácter preceptivo por las Comunidades Autonómicas de modo previo al inicio de ésta, sin perjuicio de la posibilidad de que aquéllas puedan exigir la autorización de instalación para los centros, servicios y establecimientos sanitarios de nueva creación que impliquen realización de obra nueva o alteraciones sustanciales en su estructura o instalaciones. Este modelo es el que adopta el Proyecto de Decreto, que suprime la autorización previa (de instalación) y se contrae a la autorización de funcionamiento (artículo 7), justificándolo en la necesidad de unificar la competencia y en la búsqueda de una gestión más eficaz.

Sentada tal premisa, se produce cierta confusión en el Proyecto de Decreto a la hora de definir la autorización exigible para las modificaciones sustanciales, pues en algún precepto parece que se configura como una autorización formalmente distinta a la de funcionamiento (por ejemplo, el artículo 9.3 se refiere a la autorización administrativa para la modificación sustancial), y en otro (artículo 7.1) parece desprenderse que se trata de la misma autorización de funcionamiento, aunque el último de los artículos citados aparece bajo el título "Autorizaciones". Por ello, convendría que se modificaran los artículos correspondientes para identificar con propia individualidad la llamada autorización de modificación, prevista en el artículo 3.2 del Real Decreto 1277/2003 para cuando se realicen cambios en su estructura, en su titularidad o en su oferta asistencial. En consecuencia, debería recogerse dicha autorización con su denominación ("de modificación"), y extender su concepto a los concretos aspectos citados por la normativa básica (cambios en la estructura, titularidad o en su oferta asistencial), manteniéndose la comunicación para las restantes modificaciones, según establece el artículo

## 15 del Proyecto.

El Proyecto de Decreto no ha previsto expresamente la llamada autorización de cierre para aquellos centros que vayan a finalizar su actividad definitivamente, a diferencia de la normativa vigente (artículo 3 del Decreto 22/1991), habiéndola sustituido por una mera comunicación (artículo 14); también establece dicha autorización de cierre el artículo 3.2 del RD 1277/2003, si bien como herramienta de posible utilización por las Comunidades Autónomas. El Consejo Jurídico entiende la conveniencia de mantener dicha autorización de cierre con la finalidad de protección de los usuarios del centro, sobre todo respecto a los centros de asistencia hospitalaria, sujeta al cumplimiento del plazo para la presentación de solicitudes (artículo 14), y de los requisitos previstos en el artículo 3.3 de la Orden de 1991 (razones que la justifiquen y propuesta de calendario), que va a ser derogada con la entrada en vigor del Decreto.

## 2. Coordinación con las competencias municipales para el otorgamiento de licencias.

Al amparo de la normativa básica estatal (artículo 3.3 del Real Decreto 1277/2003), el artículo 8.2 establece que "cuando la normativa vigente atribuya competencias para autorizar el funcionamiento de un Centro, Establecimiento o Servicio Sanitario a otros órganos no sanitarios de la Administración regional o de las Administraciones Locales de la Región de Murcia, éstos tendrán que recabar, previamente a la concesión de su autorización, la autorización sanitaria". En este apartado hemos de entender subsumidas las licencias municipales, a cuyo efecto debe añadirse "*autorización o licencia*"; sin embargo, no se concreta si la autorización de funcionamiento es previa a la licencia urbanística (de obras) o a la de actividad (apertura) para el caso de que sea exigible, pudiéndose originar cierta desconexión; por ejemplo, al haberse suprimido la autorización administrativa previa y no establecerse la de instalación, del precepto citado se desprende que la autorización de funcionamiento debe solicitarse antes del otorgamiento de la licencia de obras, cuando lo coherente sería antes de la licencia de apertura y puesta en funcionamiento.

También en el aspecto de coordinación con la normativa aplicable a los centros, convendría incluir entre los requisitos a presentar (artículo 9) la llamada cédula urbanística (artículo 153.2 de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia), al igual que lo han establecido disposiciones similares de otras Comunidades Autónomas (artículo 5.1, c del Decreto 16/1994, de 25 de enero, de la Junta de Andalucía de autorización y registro de centros y establecimientos sanitarios).

## 3. El régimen sancionador.

Con la aprobación de este Decreto, que tiene vocación de norma cabecera, y la ulterior de las disposiciones regionales que complementen los requisitos técnico sanitarios y las condiciones que por razones de sanidad, higiene o seguridad, deban reunir cada uno de los centros y establecimientos sanitarios, ajustándose a lo que establezca la normativa básica estatal (artículo 4.2 del RD 1277/2003), se suscita la cuestión del régimen sancionador, por cuanto la Ley regional 4/1994 no contiene un régimen de infracciones y sanciones por incumplimiento de la normativa sanitaria regional, lo que obliga a subsumir el incumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas reglamentarias regionales en las infracciones tipificadas en las normas estatales (Ley General de Sanidad), lo cual no siempre es una tarea fácil o posible, además de la necesidad de que la conducta sancionable esté perfectamente identificada, o adecuadamente sancionada.

Consecuencia de lo anterior es que el artículo 16 establezca que el incumplimiento de las obligaciones recogidas en el Decreto, según los casos, constituirán infracción administrativa conforme a lo previsto en la Ley General de Sanidad, en la Ley del Medicamento, en la Ley sobre Técnicas de Reproducción Asistida o en la Ley de Donación y Utilización de Embriones y Fetos Humanos o de sus Células o Tejidos. Por lo tanto, sólo pueden constituir infracciones

aquellos incumplimientos de las obligaciones establecidas por el Decreto que se subsuman en algunas de las vulneraciones previstas en las referidas Leyes (incorrectamente se alude en el apartado 1 a la imposición de sanciones prevista en dicha Ley, cuando son varias las normas citadas), puesto que las disposiciones reglamentarias de desarrollo sólo pueden introducir especificaciones al cuadro de las 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 (artículo 129.3 LPAC), como indicábamos en nuestro Dictamen nº. 33/2003.

¿Qué obligaciones son las previstas en el Proyecto, cuyo incumplimiento está tipificado legalmente como infracción?

El Proyecto establece como obligaciones la necesidad de que el funcionamiento y las modificaciones sustanciales de cualquier Centro, Establecimiento y Servicio Sanitario deban contar con la correspondiente autorización de funcionamiento, así como la obligación de determinadas comunicaciones (de cierre o modificaciones no sustanciales) y la obligación de adaptarse a los contenidos del Decreto respecto a las autorizaciones existentes. Sin embargo, no se concreta en qué infracción tipificada legalmente se subsume el incumplimiento de la obligación de solicitar la autorización de funcionamiento o de petición de renovación, o incumplimiento de las comunicaciones. Cabe reiterar, a este respecto, lo señalado con anterioridad de que al Reglamento únicamente le está permitido introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que contribuya a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

En todo caso, si acudimos, por ejemplo, a la Ley General de Sanidad, en busca del precepto legal que tipifique como infracción los citados incumplimientos, observamos que el artículo 35,A,1<sup>a</sup> tipifica como infracciones leves las simples irregularidades en la observación de la normativa sanitaria vigente, sin trascendencia directa para la salud, o infracciones graves el incumplimiento de los requerimientos específicos que formulen las autoridades sanitarias siempre que se produzca por primera vez (artículo 35. B, 4<sup>a</sup>); sin embargo, no encontramos un tipo consistente en no disponer de autorización de funcionamiento o el incumplimiento de los requisitos técnico sanitarios establecidos por los distintos reglamentos. Por ello, el Consejo Jurídico traslada a la Consejería consultante las siguientes consideraciones:

- 1.<sup>a</sup> La conveniencia de que se introduzca en la Ley regional 4/1994 un cuadro de infracciones, sanciones y órganos competentes que dé cobertura a los distintos incumplimientos de las obligaciones que vayan estableciendo los distintos reglamentos técnico sanitarios.
- 2.<sup>a</sup> Debe especificar el Proyecto de Decreto en qué conducta sancionada por las diversas normas estatales citadas se subsumen los incumplimientos de las obligaciones establecidas por el presente Proyecto, teniendo en cuenta las limitaciones reglamentarias expuestas.
- 3.<sup>a</sup> Del listado de normas contenido en el artículo 16 se ha omitido la Ley regional 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios, cuando tipifica como infracción, por ejemplo, el incumplimiento de las disposiciones de ordenación para la apertura de los establecimientos cualquiera que sea su naturaleza (artículo 27, 2) o la falta de la documentación reglamentaria exigida (artículo 28.4), por citar algún ejemplo, que permitiría dar cobertura legal a algunos de los incumplimientos previstos en el Proyecto de Decreto.

#### **SEXTA.- Observaciones particulares.**

##### **A) A la Exposición de Motivos.**

Se reiteran las observaciones realizadas en la Consideración Cuarta, apartados 1 y 2.

##### **B) Al articulado.**

## - Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Este artículo se remite a la clasificación prevista en el Anexo que, en general, se ha ajustado a la clasificación y cartera de servicios (debe sustituirse por "oferta asistencial" así recogida en el Anexo del RD 1277/2003), si bien no se han tenido en cuenta puntuales variaciones que sufrió dicha disposición en la fase de elaboración, con posterioridad a la solicitud de informe a la Administración regional, que habrán de ser rectificadas por la Consejería teniendo en cuenta que uno de los objetivos de normativa básica es establecer una clasificación, denominación y definición común para todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios, públicos y privados, imprescindible para la creación de un Registro General; la coordinación general, en materia sanitaria en este caso, debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario (STC nº 32/1983); cabe citar las siguientes discrepancias: en el apartado U.1 del Anexo del Proyecto se detalla "Medicina General", cuando el RD citado recoge "Medicina General/de familia"; el apartado U.71 del Proyecto "Salud Mental" no coincide con el correspondiente a la normativa básica, al igual que los apartados U. 84 y U.101.

En otro orden de ideas, la Asociación Profesional de Protésicos Dentales de Murcia y la Comisión Gestora del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Región de Murcia (el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Región de Murcia fue creado por Ley 2/2001, de 2 de julio) manifestaron su disconformidad con que se excluya a los laboratorios de prótesis dental de la consideración de centro o establecimiento sanitario, con apoyo en la Ley General de Sanidad (artículos 24 y 100), y en el RD 1594/1994, que define el concepto de protésico y el establecimiento en que la actividad de ellos se desarrolla: *"el ejercicio de la actividad profesional de protésico dental se desarrollará en el laboratorio de prótesis, que es un establecimiento ubicado en un espacio físico inmueble dedicado únicamente a este fin, en el que podrá diseñar, fabricar, modificar y reparar las prótesis y aparatos quirúrgicos mediante la utilización de los productos, materiales, técnicas y procedimientos adecuados"*. También basan su petición en la propia actuación de la Consejería consultante que viene exigiendo a dichos laboratorios su inclusión en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios. A este respecto, debería estudiarse tal propuesta, al amparo de la previsión recogida en el artículo 2.2 del Proyecto, teniendo en cuenta que otras Comunidades Autónomas sí han recogido a los laboratorios de prótesis en la clasificación de establecimientos sanitarios; a modo de ejemplo, el Decreto del Gobierno Vasco nº. 76/2003, de 25 de marzo, por el que se modifica el Decreto de autorizaciones de apertura, funcionamiento y modificación de centros, servicios y establecimientos sanitarios, ha incluido a los laboratorios de prótesis dental por tratarse de auténticos establecimientos sanitarios, y como consecuencia de la entrada en vigor del RD 437/2002, de 10 de mayo, de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida; también son considerados como establecimientos sanitarios por el Decreto 13/2002, de 15 de enero, de Castilla La Mancha. Durante el procedimiento de elaboración se ha reconocido también que fue un error la no inclusión en el catálogo de las ópticas, habiéndose modificado el mismo para incorporar a dichos establecimientos. Respecto a otras exclusiones (establecimientos para el ejercicio clínico veterinario) obran las correspondientes justificaciones en el expediente (Doc. nº. 11, folio 9).

## - Artículo 3. Definiciones.

En cuanto a las restantes definiciones de cada uno de los centros y establecimientos sanitarios, el Proyecto debería remitirse a lo que establece la normativa básica estatal.

#### - Artículo 4. Exclusiones.

Se formulan las siguientes observaciones:

a) En este artículo se mezclan aquellos tipos de establecimientos, estructuras o laboratorios excluidos de la aplicación del Proyecto de Decreto, a los que no le son de aplicación los procedimientos regulados en el mismo, pero sí otros aspectos, como es el caso de los establecimientos y servicios de atención farmacéutica, por lo que convendría diferenciarlos, estableciendo el régimen especial de los establecimientos y servicios de atención farmacéutica en una Disposición Adicional.

b) Por otra parte, se cita en el párrafo introductorio el capítulo V, cuando éste se refiere al régimen sancionador.

c) El apartado 4 contiene una cláusula residual de exclusión "cualquier otro tipo de Centro, Servicio y Establecimiento Sanitario sometido a un régimen de autorización específica", cuya amplitud y falta de concreción puede originar problemas ulteriores en la aplicación del Decreto.

#### - Artículo 5. Condiciones y requisitos generales para todos los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios.

El apartado 6 establece: "*Sólo los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios autorizados podrán utilizar en su publicidad términos que sugieran la realización de cualquier tipo de actividad sanitaria, limitándose ésta a los servicios y actividades para los que cuenten con autorización, debiendo consignarse en dicha publicidad el número de registro otorgado por la Autoridad Sanitaria al concederle la autorización sanitaria de funcionamiento*".

Tal regulación debe ajustarse, por un lado, al texto definitivamente aprobado por el RD 1277/2003 y, de otro, coordinarse con el Decreto regional 41/2003, de 2 de mayo, por el que se regula la publicidad sanitaria en la Región de Murcia, de acuerdo con las siguientes observaciones:

1. Se ha omitido la expresión "sin que induzca a error" tras publicidad, conforme al artículo 6.2 del RD 1277/2003.
2. En la publicidad habrá de consignarse, según la normativa básica, el número de registro otorgado por la autoridad sanitaria al concederle la autorización sanitaria de funcionamiento o la autorización específica de publicidad sanitaria, habiendo omitido este último requisito el Proyecto de Decreto, cuando se trate de formas de publicidad sanitaria a las que sea de aplicación el artículo 2 del Decreto 41/2003, de 2 de mayo: promoción de la contratación directa o indirecta de actividades, productos o servicios prestados por centros, servicios o establecimientos sanitarios relacionados con los riesgos para la salud o que tengan cualquier tipo de repercusión positiva o negativa para la salud humana o que impliquen perjuicios para el restablecimiento o reparación de la salud humana. Pues bien, para estos últimos supuestos, según el artículo 14 del Decreto 41/2003, ha de consignarse el número asignado en el Registro de Publicidad Sanitaria (artículo 11).

3. Además, en el apartado 1, debería sustituirse la expresión "planta física" por otra más entendible. En todo caso, podría referirse al cumplimiento de los requisitos técnico sanitarios previstos en los distintos reglamentos.

4. Debería hacerse una referencia al cumplimiento de la normativa sobre residuos sanitarios, teniendo en cuenta que se dispone en el ámbito regional de un Plan de Residuos Urbanos y de Residuos No Peligrosos, aprobado por Decreto 48/2003, de 23 de mayo, que afecta a los residuos médicos (artículo 10).

#### - Artículo 6. Obligaciones comunes de los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios.

En el apartado 1 la palabra "Autorización" debería ponerse en minúscula en concordancia con otros preceptos del Proyecto.

En el apartado 4 se señala que los centros, establecimientos y servicios sanitarios habrán de

cumplir las obligaciones que puedan derivarse de los contenidos del artículo 2 de la Ley 4/1994. Tal redacción se ha adoptado tras el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma que decía, respecto a la redacción anterior, que los principios de coordinación, solidaridad e integración sanitaria no se remitían a norma concreta que los hubiera establecido. Sin embargo, la redacción propuesta contribuye aun más a la indeterminación del contenido normativo de este primer apartado del precepto, pues ni tan siquiera concreta cuáles son dichos principios ni las obligaciones que se derivan para todos los centros. Por ello, se considera más adecuado mantener la redacción anterior en cuanto a la referencia de los principios de coordinación, solidaridad e integración sanitaria, reproducidos por otras normas autonómicas similares, añadiendo como sugería la Dirección de los Servicios Jurídicos su fundamento legal (artículo 2 de la Ley 4/1994), debiendo mantenerse el resto del precepto.

- Artículo 8. Consecuencias de la falta de autorización exigida.

Se ha omitido, como una de las consecuencias, la incoación de expediente sancionador, que completaría sistemáticamente el listado de todas las medidas, con independencia de que también se contenga en otro precepto.

- Artículo 13. Renovación de la autorización de funcionamiento.

La remisión que se efectúa en el apartado 2 al artículo 16 del Decreto es incorrecta.

Asimismo la remisión del apartado 3 al artículo 2.2 de la Ley 1/2002 es incorrecta pues debe efectuarse al artículo 2.1 que se refiere a los procedimientos del Anexo II (entre los que se incluye el procedimiento para la renovación de funcionamiento de los centros, servicios y establecimientos) respecto a los que el transcurso del plazo para resolver y notificar tiene carácter desestimatorio.

En cuanto al supuesto de caducidad previsto para el caso de que los interesados no hayan solicitado la renovación de la autorización de funcionamiento (apartado 4), el Consejo Jurídico entiende que de la regulación propuesta se desprende su automaticidad, sin que figure la necesidad de otorgar un trámite de audiencia previo al interesado, lo que constituye un elemento esencial para que pueda producir efectos extintivos (artículo 92.1 LPAC), además de la necesidad de que se consigne expresamente en la resolución de autorización de funcionamiento los plazos para la renovación y sus efectos. En contra de esta automaticidad, cabe citar la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 12 de mayo de 1989:

*"Tiene declarado esta Sala que el instituto de la caducidad de las licencias ha de acogerse con cautela -Sentencia de 20 de mayo de 1985-, aplicándolo con una moderación acorde con su naturaleza y fines -Sentencia de 10 de mayo de 1985-, y con un sentido estricto -Sentencia de 2 de mayo de 1985- e incluso con un riguroso criterio restrictivo -Sentencia de 10 de abril de 1985-. Ha señalado igualmente esta Sala que la caducidad de las licencias nunca opera de modo automático, es decir, sus efectos no se producen automáticamente por el simple transcurso del tiempo, por requerir un acto formal declarativo, adoptado tras los trámites previos necesarios -Sentencias de 10 de mayo de 1985 y 22 de enero de 1986-; para su declaración no basta, pues, la simple inactividad del titular, sino que será precisa una ponderada valoración de los hechos, ya que no puede producirse a espaldas de las circunstancias concurrentes y de la forma en que los acontecimientos sucedan -Sentencias de 10 de mayo y 4 de noviembre de 1985-.*

*Habida cuenta de la doctrina que ha quedado indicada en el fundamento anterior, no puede entenderse como correcta la declaración de caducidad que se examina ya que aquélla se produjo simplemente porque se entendió que había transcurrido uno de los plazos de caducidad fijados en una Ordenanza Fiscal. Ninguna actuación administrativa previa, encaminada a valorar las circunstancias del supuesto enjuiciado, se produjo antes de*

*considerar caducada la licencia litigiosa en el acto administrativo que suspendió las obras de reconstrucción de la valla de que se trata. No hubo, por tanto, un acto formal declarativo de la caducidad en cuestión, sino que ésta se consideró que concurría, por el nuevo transcurso del plazo aludido, en el acto formal declarativo de la caducidad en cuestión, sino que ésta se consideró que concurría, por el nuevo transcurso del plazo aludido, en el acto administrativo originariamente impugnado, que en su parte dispositiva acordó, como se acaba de señalar, una suspensión de unas obras en ejecución."*

De otra parte, a diferencia de lo previsto en el artículo 7.1 del vigente Decreto 22/1991, no se ha establecido un plazo para iniciar la actividad, una vez otorgada la autorización de funcionamiento, lo que podría ser motivo para declarar la caducidad de la autorización.

- Artículo 16. Régimen sancionador.

Con independencia de las consideraciones de carácter general sobre el régimen sancionador ya realizadas, este precepto contiene la determinación de los órganos competentes para imponer las sanciones, distinguiendo la competencia de los distintos órganos (Director General, Consejero y Consejo de Gobierno), en función de las distintas cuantías que establece, a diferencia del sistema adoptado por el artículo 10 del Decreto vigente 22/1991, basado en el artículo 36 de la Ley General de Sanidad, que establece la competencia de los distintos órganos en función de la gravedad de la infracción; por ejemplo, al Director General competente le corresponde la imposición de sanciones cuando se trate de infracciones leves. Este último sistema es el que recomienda el Consejo Jurídico a la Consejería consultante ya que, si bien el artículo 127 LPAC faculta a las disposiciones de rango reglamentario para determinar los órganos a los que corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora, ha de tenerse en cuenta que dicha atribución no puede contradecir las diversas normas estatales a las que el Proyecto se remite para la determinación de las infracciones (Ley General de Sanidad, Ley del Medicamento, etc.), así como las regionales también afectadas (Leyes 4/1994 y 4/1996). Del análisis del conjunto de normas citadas resulta:

1º. Que la Consejería tiene encomendado el ejercicio de las competencias sancionadoras (artículo 6,j) de la Ley 4/1994, de Salud de la Región de Murcia) para la protección de la Salud, si bien el artículo 5.e) de dicha Ley atribuye al Consejo de Gobierno "todas las demás que le sean atribuidas por las disposiciones vigentes".

2º. Que la Ley General de Sanidad distingue las cuantías de las infracciones en función de su carácter leve, grave o muy grave (artículo 36.1), estableciendo el artículo 36.2 de la misma, en los supuestos de infracciones muy graves, que corresponde al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas el cierre temporal.

3º. Que el artículo 44.1 de la Ley 4/1996, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios establece que corresponde al Consejo de Gobierno las infracciones muy graves y a los órganos superiores de la Consejería las infracciones graves y leves.

En consecuencia ha de recogerse la competencia de los distintos órganos (Director General, Consejero y Consejo de Gobierno) en función de la tipificación de las infracciones (leves, graves y muy graves) lo que permite integrar la normativa estatal y autonómica citada.

En otro orden de ideas, parece un tanto excesivo que el plazo para el procedimiento simplificado sancionador en los supuestos de infracciones leves (apartado 3, último párrafo) sea de seis meses, la misma duración que se establece para el procedimiento ordinario por el RD 1398/1993, de 4 de agosto (artículo 20.6). También puede mejorarse la redacción del último párrafo del apartado 3 sustituyendo "el plazo establecido de 6 meses para notificar la resolución en las infracciones leves" por el siguiente "...el plazo para dictar y notificar la resolución sancionadora...", conforme al artículo 44 LPAC.

- Artículo 17. Medidas de Intervención en defensa de la salud.

En el apartado 2 se mezclan las medidas previstas para los supuestos de un riesgo inminente para la salud (artículo 26 de la Ley 14/1986) con las medidas que pueden adoptar, en general, las autoridades sanitarias como consecuencia de las actividades de inspección y control (artículo 31.2). Por ello, deberían distinguirse ambos supuestos en el Proyecto de Decreto. En cuanto al apartado 3, sobre la atribución de competencias al Director General para adoptar este tipo de medidas, ha de tenerse en cuenta que el artículo 36.2 de la Ley General de Sanidad y 36.2 de la Ley regional 4/1996, atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años.

- Artículo 18. Creación del Registro de Recursos Sanitarios Regionales.

Tal como figura en el texto parece que se creará *ex novo* cuando el Decreto 22/1991 ya prevé el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios; otro aspecto diferente es que se haya modificado la denominación y se regule de forma más completa. Debería de suprimirse la palabra "creación" del título y del artículo.

Para la inscripción de los establecimientos sanitarios excluidos de los procedimientos de autorización del presente Proyecto se hace recaer en el órgano que otorga la correspondiente autorización la obligación de comunicarlo a la unidad responsable del Registro, debiendo, a juicio del Consejo Jurídico, permitir que la aportación de dicha autorización a la Unidad de Registro pueda realizarla también el interesado, sobre todo en relación con los supuestos que se subsumen en el artículo 4.4 del Proyecto.

- Artículo 23. Participación de los Colegios Profesionales.

El artículo 23.1 del Proyecto establece que, previa autorización mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, el Consejero competente en materia de sanidad podrá delegar en los respectivos colegios profesionales de ámbito sanitario, la facultad de tramitación y de formulación de propuestas de resolución de los procedimientos de autorización de los Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dicha delegación deberá contar con la conformidad de la corporación interesada.

A este respecto, hemos de partir de la consideración que los Colegios Profesionales son corporaciones de derecho público que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden finalidades de interés público, como recoge la STC. nº. 20/1988, de 18 de febrero, Fundamento Jurídico 4:

*"Los colegios Profesionales son Corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también tienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho Público cuyo origen, organización y funciones dependen no sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquellas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquella... cierto que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales..."*

En este sentido, la Ley regional 6/1999, de 4 de noviembre, que regula los Colegios Profesionales de la Región de Murcia, establece como fines de los mismos colaborar con las Administraciones Públicas de la Región de Murcia en el ejercicio de sus competencias en los términos previstos por las Leyes (artículo 7,g) concretando, entre sus funciones, la emisión de informes que le sean requeridos por los órganos de la Administración pública con carácter

general y aquellos otras que les sean delegadas por las Administraciones Públicas (artículo 9, e y o).

Prevista, por tanto, legislativamente la posibilidad de delegar, cabe realizar las siguientes observaciones:

- La alusión que recoge dicho precepto a la posibilidad de delegar la tramitación de las autorizaciones de funcionamiento es imprecisa, por cuanto puede abarcar todas las fases del procedimiento (desde el registro de la solicitud hasta la resolución) y, por otro lado, carece de sentido por cuanto los trámites del procedimiento para la autorización de funcionamiento comprenden únicamente el informe de evaluación y la propuesta de resolución (artículos 10 y 11 del Proyecto) y, respecto a esta última, ya se establece la posibilidad de su delegación. En cuanto al informe de evaluación, según la definición contenida en el artículo 10, conlleva la inspección del centro y, según el apartado 2 del artículo 23, las actuaciones de inspección se ejercerán por personal al servicio de la Consejería competente en materia de sanidad (el Servicio de Inspección de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios); de lo que se desprende que la delegación sólo puede extenderse a la propuesta de resolución, y ésta ha de corresponder al órgano que instruye, a resultas de los informes que obran en el expediente. Por lo tanto, además de ser la redacción confusa, resulta de difícil comprensión y articulación las delegaciones de competencias en las autorizaciones sanitarias, en ejercicio de la actividad típica de policía, que el RD 1277/2003 atribuye a las Comunidades Autónomas.

- Como señalamos en nuestro Dictamen nº. 33/03, si bien resulta necesario, e incluso conveniente, que el Colegio Profesional correspondiente sea oído en el procedimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.e) de la Ley regional 6/1999, la delegación prevista también resulta de difícil instrumentalización en determinados tipos de centros o establecimientos por la diversidad de los colegios profesionales a los que pudiera afectar, como puso de manifiesto el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, una solución adecuada para que la Administración pudiera contar con un asesoramiento especializado es la utilización de la Comisión Mixta (Administración Sanitaria y Colegios Profesionales) prevista en el apartado 3 del artículo 23 para emitir informe en dichos procedimientos.

- Disposición Transitoria. Regularización de expedientes.

Se realizan las siguientes observaciones:

1. En el apartado 1 se establece que los Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios que estén autorizados a la entrada en vigor del presente Proyecto deberán obtener la renovación de la autorización de funcionamiento. Parece una medida más proporcional el someterlos a la nueva normativa cuando renueven la autorización de funcionamiento. Por otra parte, los que son procedimientos de iniciativa particular se transforman en procedimientos iniciados de oficio; la prueba de ello es que el plazo para resolver y notificar se computa desde el requerimiento que formula la Administración para completar la documentación.

2. Resulta impreciso que para la aplicación de uno u otro régimen se hable de resolución administrativa; debería de referirse a que no se haya obtenido la autorización administrativa.

- Disposición Final Primera.

Además de la observación realizada sobre la habilitación del titular de la Consejería competente en materia de sanidad para modificar la clasificación, no se ha recogido la habilitación concreta al titular de la misma para determinar las características concretas del documento identificativo (artículo 22) o por ejemplo, para desarrollar la estructura del Registro, a lo que parece referirse algún informe obrante en el expediente (Doc. nº. 11).

Podría preverse en las Disposiciones Finales el mandato de aprobación por el Consejo de Gobierno de los requisitos complementarios de las reglamentaciones técnicas de cada uno de

los establecimientos, centro o servicios sanitarios, de forma complementaria a los que establezca la Administración General del Estado en ejercicio de sus competencias.

**C) Correcciones gramaticales..**

Ha de repasarse el texto para unificar el empleo de minúsculas y mayúsculas (por ejemplo, las Disposiciones Finales o Decreto a veces en mayúscula y otras en minúscula), y errores mecanográficos..

La cita a la Ley 35/1988 ha de ser completa (artículo 16).

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

**CONCLUSIONES**

**PRIMERA.**- El Consejo de Gobierno ostenta competencias para aprobar el presente Proyecto de Decreto, conforme a la normativa básica estatal y regional de desarrollo, si bien ha de incluirse en la Exposición de Motivos la referencia a la Ley regional 4/1994 (Consideración Segunda, párrafo *in fine*), constituyendo su regulación un presupuesto para los sucesivos desarrollos de las condiciones técnico sanitarias de los distintos centros, establecimientos y servicios sanitarios.

**SEGUNDA.**- La entrada en vigor del Real Decreto 1277/2003, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de Centros, Servicios y Establecimientos sanitarios, de carácter básico, exige la plena adecuación del presente Proyecto de Decreto a sus determinaciones en los aspectos reseñados en la Consideración Cuarta, teniendo dichas observaciones el carácter de esenciales conforme a los efectos previstos en el artículo 3.1 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con la disposición que definitivamente se apruebe.

**TERCERA.**- Debe aclararse la autorización de funcionamiento en relación con las modificaciones sustanciales de los Centros, Establecimientos y Servicios sanitarios en los términos indicados por la Consideración Quinta, apartado 1) e introducirse puntuales correcciones a la clasificación contenida en el Anexo (Consideración Sexta, al artículo 2).

**CUARTA.**- En cuanto a las observaciones sobre el régimen sancionador, se propone que se modifique la Ley 4/1994 para regular las infracciones y sanciones en materia sanitaria, de acuerdo con las observaciones realizadas en la Consideración Quinta, apartado 3. En relación con la regulación propuesta, se consideran observaciones esenciales la remisión a la Ley regional 4/1996, la subsunción de los incumplimientos previstos en el Proyecto en las infracciones tipificadas legalmente, y la determinación de los órganos competentes para imponer sanciones.

**QUINTA.**- También tienen carácter esencial las observaciones realizadas sobre remisiones normativas internas del Proyecto que son erróneas (artículos 4 y 13.2 y 3).

**SEXTA.**- Las restantes modificaciones contribuyen a la mejora e inserción del texto con el ordenamiento jurídico.

No obstante, V.E. resolverá.