GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Sanidad

Secretaría General Técnica

Vía Universitas, 36, 7ª planta
50071 Zaragoza
Tel: 976 71 5041
secretaria.sanidad@aragon.es

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

PN-235/22

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD SANITARIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Conforme a lo previsto en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, dentro del procedimiento de elaboración normativa, ha de emitirse informe de la Secretaría General Técnica del Departamento promotor de la norma, en el cual se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

Consecuentemente, en el presente informe, de acuerdo con lo establecido en el citado precepto legal, se analizan, separadamente, el procedimiento de tramitación que ha de seguir el proyecto de Orden impulsado por parte de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, y el contenido material de la norma, procediendo la valoración del informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, tras su emisión, mediante informe complementario al presente.

1. CORRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN SEGUIDO.

a) Orden de inicio del procedimiento.

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 6 de mayo de 2022, de la Consejera de Sanidad, adoptada en cumplimiento del artículo 42.1 de la LPGA. En dicha Orden se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En dicha Orden de inicio se encomienda a la Dirección General de Asistencia Sanitaria la elaboración y tramitación del proyecto normativo, sin perjuicio de la coordinación, supervisión e impulso por parte de la Secretaría General Técnica.

b) Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.

La Dirección General de Asistencia Sanitaria ha procedido a la redacción del proyecto normativo, emitiendo la memoria justificativa prevista en el artículo 44.1 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

Dicha memoria justificativa, de fecha 21 de junio de 2023, se refiere al objeto y justificación del proyecto normativo, enunciando los cambios normativos producidos que motivan el dictado de la nueva norma, así como los principales cambios que introduce el nuevo Decreto y se alude a la tramitación necesaria y al impacto social, económico y de género del proyecto. En dicha memoria se señala la ausencia de incremento de costes

económicos derivados de su aprobación, destacándose la existencia de una tasa, por autorización de publicidad de productos sanitarios, lo que constituye un ingreso público para la Administración de la Comunidad Autónoma.

c) Trámite de audiencia e información pública.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo ha de sustanciarse una consulta pública previa, acreditándose la realización del mismo mediante certificación de fecha 26 de enero de 2023, expedida por el Jefe del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social.

Cuando una disposición impone obligaciones a terceras personas, con incidencia directa en agentes privados, como claramente se deduce del ámbito de aplicación del proyecto elaborado, al establecer un procedimiento de autorización para la publicidad sanitaria por centros, servicios y establecimientos sanitarios, resulta evidente que incide sobre los derechos e intereses legítimos de los particulares, por lo que se considera preciso llevar a cabo el trámite de audiencia e información pública, en los términos señalados en el artículo 47 LPGA.

Igualmente, debe remitirse el texto a las Secretarias Generales Técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los tramites de audiencia e información pública (art. 48.3), asegurando la deseable coordinación interdepartamental en el ejercicio de la potestad reglamentaria, resultando de particular relevancia las observaciones que puedan realizarse por parte de los órganos del Departamento competente en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, ha de publicarse en el Portal de Transparencia, la orden de inicio, la memoria justificativa y el borrador del proyecto de Orden de modificación de la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, obligación legal que ha sido oportunamente atendida.

d) Petición de informes preceptivos.

Corresponde incorporar al procedimiento el informe de impacto de género, elaborado por esta Secretaría General Técnica, conforme a lo señalado en el artículo 44.4 LPGA.

Asimismo, se estiman preceptivos tanto el informe de esta Secretaría General Técnica y el de la Dirección General de Servicios Jurídicos, por lo que, tras la emisión del presente informe, y tras la realización del obligado trámite de audiencia e información pública, procederá, al objeto de completar la tramitación del proyecto normativo, recabar el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Al entender que la disposición elaborada tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, en cuyo artículo 29 se establece como

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

actuación propia del Sistema de Salud de Aragón el control de la publicidad sanitaria, deberá solicitarse el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Dado que la aprobación del Decreto no comporta incremento de gasto presupuestario, como expresamente se indica en la memoria justificativa de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, resulta innecesario el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023.

e) Competencia para la aprobación.

La titularidad de la potestad reglamentaria queda determinada en el artículo 40 de la LPGA, correspondiendo dicha potestad al Gobierno de Aragón, además de lo señalado en la Disposición final cuarta de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón.

f) Conclusión sobre tramitación del procedimiento.

A la vista de los trámites realizados, según se reflejan en los apartados anteriores del presente informe, cabe concluir que la tramitación realizada se ha ajustado al procedimiento de elaboración de reglamentos regulado en la LPGA, todo ello sin perjuicio de que, con posterioridad a la emisión de este informe, resulte necesario realizar el trámite de audiencia e información pública y consulta a los restantes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como incorporar informe de evaluación de impacto de género, y posteriormente recabar, con carácter preceptivo, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

De acuerdo con las observaciones que puedan ser formuladas por tales órganos consultivos, corresponderá, en su caso, introducir las oportunas correcciones en el texto del proyecto normativo, con carácter previo a ser elevado al Gobierno de Aragón para su aprobación.

2. ANÁLISIS DEL CONTENIDO MATERIAL.

El proyecto normativo elaborado cuenta con su parte expositiva, un articulado, compuesto por 27 preceptos, que se estructura en cinco capítulos, dedicados respectivamente a Disposiciones Generales (Capítulo I), Comisión de Publicidad Sanitaria de Aragón (Capítulo II), Procedimiento para la obtención de la autorización de publicidad sanitaria (Capítulo III), Registro de Publicidad Sanitaria (Capítulo IV) y Procedimiento Sancionador (Capítulo V), concluyendo con una parte final, que consta de una disposición derogatoria, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Entrando en el análisis del texto del proyecto, debe indicarse en primer lugar la necesidad de revisar el título de la norma, reconsiderando el enunciado restrictivo del mismo, al referirlo a la “autorización de publicidad sanitaria”, para ampliarlo o formularlo de manera acorde con lo señalado en el artículo 1 relativo al objeto de la norma, donde se señala que el Decreto tiene por objeto “regular la publicidad sanitaria realizada por los centros, servicios y establecimiento sanitarios autorizados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón”, o incluso referirlo

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

a la actuación que corresponde al Sistema de Salud de Aragón, conforme a la Ley de Salud de Aragón, como es “el control de la publicidad sanitaria”. Dado el contenido de la norma elaborada, en la que se establece no solo el procedimiento de autorización, sino que se contemplan criterios a respetar por la publicidad sanitaria y se regulan la Comisión de Publicidad Sanitaria de Aragón y el Registro de Publicidad Sanitaria, además de un concreto régimen sancionador en la materia, parece más adecuado un título amplio como el de Decreto por el que se regula la publicidad sanitaria en la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como, por otra parte, figuraba en la orden de inicio del procedimiento.

En relación con la parte expositiva del proyecto, resulta necesario incorporar en el mismo la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación, así como la indicación de los principales trámites llevados a cabo en el procedimiento de tramitación de la norma, entendiéndose oportuno, por otra parte, la supresión de la referencia a la vigente norma de estructura del Departamento, llamada a ser sustituida por otra nueva disposición acorde con la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma, aprobada por Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón. Debiera igualmente matizarse la alusión a la Disposición final cuarta de la Ley de Salud de Aragón como habilitación al Gobierno para aprobar la norma reguladora de la publicidad sanitaria, dado que el Gobierno de Aragón cuenta con la potestad reglamentaria originaria y no precisa de habilitación para su ejercicio, cuando consta la necesidad de un desarrollo reglamentario para la efectividad de una norma legal, como es el caso del control de la publicidad sanitaria. Por último, al citarse los cambios normativos, resultaría más adecuado citar los textos refundidos aprobados, indicando a continuación el Real Decreto Legislativo por el que se aprueba cada uno de ellos, eliminando la incorrecta mención a la Ley 29/2006, de 26 de julio.

En relación con los artículos del Capítulo I, relativo a Disposiciones Generales, se estima necesario revisar la redacción del apartado primero del artículo 1, pues es objeto de la norma regular el procedimiento de autorización de la publicidad sanitaria y no solo la participación de los Colegios Profesionales del ámbito sanitario en dicho procedimiento, elemento éste del procedimiento que no debe suplantar el verdadero objeto de la norma, como es el procedimiento de autorización de la publicidad sanitaria. En el artículo 2, a su vez, no parece oportuna la referencia concreta de las normas reglamentarias que en la actualidad rigen la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, resultando suficiente una remisión a la “normativa que establece el régimen de autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios en Aragón”. En cuanto a la redacción del artículo 4, sobre el ámbito de aplicación de la norma, debiera igualmente revisarse ya que los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón han de quedar sujetos a todo el contenido del Decreto que regula la publicidad sanitaria y no a una genérica función de autorización, control y vigilancia del Gobierno de Aragón, máxime cuando dicha labor de control se ha encomendado legalmente, por la Ley de Salud de Aragón, al Sistema de Salud de Aragón.

En relación con los artículos del Capítulo II, relativo a la Comisión de Publicidad Sanitaria en Aragón, resulta oportuno suprimir en el artículo 6, el enunciado “Comisión consultiva de publicidad”, por entender que el órgano contemplado se denomina “Comisión de Publicidad

Sanitaria” y su carácter consultivo responde a la naturaleza de las funciones del órgano y no a su denominación. Se estima necesario revisar la redacción del artículo 6, ya que la citada Comisión es un órgano administrativo, no un organismo administrativo, resultando inadecuada la remisión a la norma de creación, que justamente se viene a derogar por este Decreto, bastando traer a la nueva norma la definición que de dicho órgano se pudiera haber establecido en la norma de creación. La redacción establecida, en el caso de estimar procedente su incorporación al texto normativo, debiera figurar en la parte expositiva. Debiera revisarse la terminología utilizada en el artículo 7, al detallar los integrantes de la Comisión de Publicidad Sanitaria, sustituyendo la expresión “persona funcionaria” por vocal representante del órgano correspondiente, con la condición de personal al servicio de la Administración. Igualmente, debiera revisarse la redacción del artículo 8.2, en cuanto al régimen de reuniones de la Comisión y a su convocatoria, diferenciando adecuadamente las sesiones ordinarias y extraordinarias, y fijando la posibilidad de un número determinado de miembros para promover una convocatoria extraordinaria.

En relación con los artículos del Capítulo III, relativo al procedimiento para la obtención de la autorización de publicidad sanitaria, debiera valorarse si los criterios para la difusión de los mensajes publicitarios encontraría mejor ubicación sistemática en el Capítulo I que en el Capítulo II, ya que no guarda relación con el procedimiento de autorización de la publicidad sanitaria, pudiéndose considerar como un desarrollo de los principios informadores de la publicidad sanitaria que enuncia el artículo 3 del proyecto. Al margen de ello, en el artículo 10, a la hora de determinar la Dirección General competente, bastaría con señalar la Dirección General que la tenga normativamente atribuida o identificarla como la competente para autorizar los centros, servicios y establecimientos sanitarios, si se considera que ambas competencias han de residir en el mismo órgano directivo, evitando remitir de manera expresa tal atribución al Decreto de estructura orgánica. Debe quedar claro, por otra parte, cuál es la competencia de los Servicios Provinciales en el procedimiento de tramitación, y si a ellos incumbe el elevar a la Dirección General la oportuna propuesta de resolución. Dado que la competencia para la tramitación del procedimiento se atribuye a los Servicios Provinciales, ya sea en atención al domicilio del anunciante o al ámbito territorial de la publicidad, dicho criterio debe reiterarse en el artículo 13, en cuanto al órgano al que han de dirigirse las solicitudes de autorización. El apartado primero del artículo 13, en el que se señala la necesidad de autorización administrativa para realizar publicidad sanitaria, debiera abrir el Capítulo III, y no ubicarse en el precepto relativo a la solicitud de autorización. Cabría abrir el capítulo con la necesidad de la autorización administrativa y la determinación del ámbito de eficacia de la misma, ahora incluida en el apartado tercero del artículo 10. El artículo 15, titulado “Informes”, debiera titularse “Instrucción”, ya que la fase de instrucción de un procedimiento puede contemplar la emisión de informes, pero abarca todas las demás actuaciones necesarias hasta la emisión de la propuesta de resolución, trámite éste que debiera contemplarse expresamente como cierre de esta fase, mediante la remisión por parte del Servicio Provincial a la Dirección General competente de la referida propuesta de resolución. En cuanto a la subsanación contemplada en el apartado 3 del artículo 15, sus términos no pueden diferir de lo establecido, con carácter básico, en el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.

Públicas, donde se fija un plazo de subsanación de diez días, ampliable por otros cinco, lo que no autoriza fijar un plazo de subsanación de un mes como se hace en el proyecto normativo. En el artículo 16 debiera corregirse la mención a la "Comisión Autonómica de Publicidad" por la de "Comisión de Publicidad Sanitaria", reiterándose la inoportunidad de citar la normativa específica que, en estos momentos, regula la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, e igualmente debiera evitarse atribuir al Director General la obligación de notificación, pues la notificación cabe realizarla por órgano distinto al órgano que resuelve, pudiendo ser oportuno que dicha notificación la lleve a cabo el Servicio Provincial que ha tramitado la solicitud y ha formulado la respectiva propuesta de resolución. En cuanto a la posibilidad de revocar las autorizaciones concedidas, entendida la misma no como sanción sino como extinción de una autorización de funcionamiento por desaparecer las condiciones que motivaron su otorgamiento, podría incorporarse como supuesto de revocación la pérdida o desaparición de la autorización como centro, servicio o establecimiento sanitario. En el artículo 10, relativo a recursos, debe indicarse la improcedente previsión de recurso potestativo de reposición frente a la resolución del recurso de alzada por parte del titular del Departamento. Como expresamente señala el artículo 122.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1".

En relación con los artículos del Capítulo IV, relativo al Registro de Publicidad Sanitaria, debiera revisarse la redacción del artículo 21, refundiendo en uno solo los apartados primero y segundo, pues parece razonable que lo que se inscribe en el registro son las autorizaciones administrativas otorgadas, recayendo éstas sobre anuncios y contenidos publicitarios, que habrán de ir vinculados a las mismas. El apartado segundo, referido a la incorporación al Registro de Publicidad Sanitaria, ahora único para las tres provincias de la Comunidad Autónoma, de las anotaciones existentes en los registros provinciales de publicidad sanitaria, debiera ser reconducido a la disposición transitoria, por referirse justamente a los actuales registros provinciales de publicidad y a su necesaria adecuación a la creación del nuevo registro de carácter autonómico La tipología de inscripciones pudiera ser, a su vez, objeto de revisión para contemplar inscripción, anotación marginal y cancelación, como tipología de asientos registrales.

Por último, en relación con los artículos del Capítulo V, relativo al procedimiento sancionador, debe observarse que los incumplimientos que puedan sancionarse por los órganos del Departamento de Sanidad han de poder reconducirse a las infracciones tipificadas en las normas legales de sanidad –ya sean estatales o autonómicas-, entendiendo que las infracciones previstas en el Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón quedarían fuera del ámbito material de competencia de la Administración sanitaria., ya que el artículo 50 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, atribuye la competencia sancionadora a los órganos competentes en materia de consumo. Por otro lado, la atribución de la competencia sancionadora a órganos administrativos realizada en el artículo 27.4 del proyecto de Decreto no se ajusta a lo establecido, con carácter general, sobre distribución de competencias sancionadoras en materia sanitaria, en el artículo 43 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, destacando en particular la omisión de los Directores de los

Servicios Provinciales como órganos competentes en matera sancionadora, lo que puede entenderse contrario al principio de desconcentración administrativa.

Consecuentemente, se entiende conforme a Derecho el proyecto normativo elaborado, si bien se estima que en su procedimiento ha de incorporarse el informe de evaluación de impacto de género, procediéndose igualmente, de acuerdo con las observaciones realizadas, a revisar el texto del proyecto normativo, antes de someterse al trámite de audiencia e información pública y, posteriormente al mismo, recabar el preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD
Jorge Luis Emperador Bartumeus

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Jorge Luis Emperador Bartumeus, Secretario/a General Tecnico/a, SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD el 08/09/2023.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV5K1QUI67DN1401PFI.