

Visto el "**Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la creación, composición y funcionamiento del Comité de Ética en la Atención Social Aragón**", tengo el honor de informar en los siguientes términos:

Primero. Compete a esta **DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS** la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.1º del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, y en el artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo LPGA).

Segundo. La primera cuestión que debemos analizar es la **COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN** para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto.

En este sentido, resulta acertada la invocación del artículo 71.34ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la Parte Expositiva del proyecto de Decreto, así como la ley y decreto citados en ésta (Ley 5/2009 de 30 de junio de servicios sociales de Aragón, y Decreto 66/2016 de 31 de mayo del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Aragón, y la mención a la mención a la Disposición final primera del mismo, relativa precisamente a la creación mediante Decreto del Comité de Ética en la Atención Social).

Tercero. Respecto a la **COMPETENCIA PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO**, partiremos de que la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde, por regla general, al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y de los artículos 42 y 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo; del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA).

Pero además de la competencia para aprobar la disposición de referencia, también hemos de tener en cuenta que la **COMPETENCIA PARA ELABORAR Y TRAMITAR EL PRESENTE PROYECTO DE DECRETO Y PROPONER AL**

GOBIERNO SU APROBACIÓN, según se deduce de los artículos 47 y 48.1 de la LPGA, corresponde al Departamento competente por razón de la materia.

En este caso el presente proyecto de Decreto ha sido tramitado y propuesto por el Departamento de Ciudadanía y Servicios Sociales, de conformidad con el Decreto de 5 de julio de 2015 de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, y el Decreto 316/2015 de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

No obstante, la Consejera del Departamento citado acordó en la Orden de inicio del procedimiento de elaboración de la presente norma reglamentaria, encomendar la elaboración a un grupo de trabajo de funcionarios del mismo y de sus organismos autónomos, bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría General Técnica del Departamento.

Cuarto. Respecto al **PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN** del proyecto de Decreto, en cuanto se trata de una disposición de carácter general, deberá ajustarse al procedimiento de elaboración previsto en la Sección 2ª, del Capítulo III de la LPGA. Sentado el régimen aplicable, debemos efectuar al respecto una serie de consideraciones:

A) En primer lugar, hemos de señalar que consta en el expediente remitido a esta Dirección General la Orden de la Consejera del Departamento, de fecha 18 de abril de 2017, en la que se acuerda la **INICIACIÓN del procedimiento** de elaboración de la presente disposición de carácter general, lo que resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículo 58 y 59 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante Ley 39/15), en cuanto que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que requiere de un acto de iniciación adoptado por el órgano competente para asumir la iniciativa, aun cuando tal requisito procedimental no viene expresamente exigido por el artículo 37 de la LPGA.

B) En segundo lugar, el presente Proyecto de Decreto incluye una **MEMORIA JUSTIFICATIVA** del Secretario General Técnico del Departamento, de fecha 12 de

septiembre de 2017, exigida por el artículo 48.3 de la LPGA, según el cual: *"El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación"*.

Respecto al coste económico, el punto 4 de la Memoria justificativa anuncia que se adjunta un anexo a la misma, el cual sin embargo no consta entre la documentación remitida.

Se acompaña en cambio de una **MEMORIA ECONÓMICA** complementaria de fecha 15 de junio de 2018, donde resumidamente, se dice que *"la nueva norma no generará un impacto presupuestario que incida en el cumplimiento del objetivo de déficit"*, en tanto en cuanto no conlleva la creación de estructura administrativa, ni sus miembros ni en su caso asesores técnicos reciben remuneración alguna, se elimina la creación del grupo promotor así como la necesidad de su acreditación, y se apela a la existencia de un curso incluido en el Plan de Formación 2018 del IAPP llamado "Ética en la intervención social".

Sin embargo, se sigue sin resolver satisfactoriamente las observaciones plasmadas en el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, de fecha 22 de marzo de 2018, a las cuales nos remitimos en aras de la brevedad (informe exigible a tenor del artículo 18 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018).

También observamos que en la propia memoria económica se hace referencia al compromiso del Departamento de facilitar la formación que sea precisa para el adecuado y continuado desempeño de las funciones a través del IAPP "u otros medios", anunciando que dicha contraprestación se recogerá en el reglamento de régimen interno, poniendo por tanto de manifiesto la posibilidad de que exista coste económico.

Recordemos que cuestión distinta del incremento del gasto público, es el coste económico que pueden tener las normas, el cual debe reflejarse en la memoria,

y esto aunque el funcionamiento del órgano que se regula no supusiera un aumento del gasto público.

En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes entre ellos, el Dictamen 85/2008 en el que se indica que *"No obstante ello, por escaso que fuere el gasto público que pudiera desencadenar la aplicación de la norma, no deberían escamotearse esfuerzos para calcularlo, pues es obvio que los responsables de la gestión económica del Gobierno deben conjugar una multiplicidad de variables derivadas de cada norma, cuya suma conjunta sí pudiera ostentar trascendencia en el plano de la adecuada previsión de las necesidades económicas que podría conllevar para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución del proyecto de Decreto*

Debemos recordar que el artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 dispone lo siguiente:

"Artículo 13. Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros.

1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública."

C) El Secretario General Técnico del Departamento, mediante Resolución de 16 de marzo de 2017, ha procedido a la apertura de un trámite de **CONSULTA PÚBLICA PREVIA**, tal y como recoge el artículo 133 de la Ley 39/15.

Como premisa previa, señalar que la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo («B.O.E.» 22 junio de 2018), ha declarado contrario al orden constitucional de competencias el artículo 133 en los términos del fundamento jurídico 7 b) y c), salvo el inciso de su apartado 1 "Con carácter previo a

la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4.

Por ello, el trámite de consulta previa prevista en el apartado 1 sigue siendo constitucional.

La propia Sentencia dice que *"Este precepto no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas."*

La Comunidad Autónoma de Aragón dictó la Orden CDS/20/2017 de 16 de enero por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 20 de diciembre de 2016 del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (BOA nº17 de fecha 26-1-17), que sin embargo, no dispone de plazo alguno.

Dicho trámite se ha otorgado por el plazo de 15 días naturales, coincidiendo con el plazo que marca el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (estatal).

Como resultas de esta consulta pública previa, se realizó una aportación de fecha 31 de marzo de 2017, que no consta valorada.

D) El Secretario General Técnico del Departamento ha resuelto, mediante Resolución de 8 de septiembre de 2017, otorgar el **TRÁMITE DE AUDIENCIA** previsto en el artículo 49.1 de la LPGA y del artículo 133.2 de la Ley 39/2015 a las entidades indicadas en la misma, las cuales damos aquí por reproducidas.

También el Secretario General Técnico del Departamento ha resuelto, mediante Resolución de 4 de septiembre de 2017, otorgar el **TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA** previsto en el artículo 49.2 de la LPGA, publicado en el BOA Nº 177, de 14-9-2017 (y ya no al amparo del artículo 133.3 de la Ley 39/2015, declarado inconstitucional por la citada Sentencia)

Las alegaciones recibidas en los trámites de audiencia e información pública, formuladas por diversas entidades, han sido debidamente valoradas y contestadas mediante informe del Secretario General Técnico del Departamento de fecha 15 de junio de 2018.

E) Consta en el expediente el **INFORME DEL SECRETARÍO GENERAL TÉCNICO del Departamento** de fecha 15 de junio de 2018 (conforme exige el artículo 51.1.a) de la LPGA, analizando la corrección del procedimiento de elaboración y el contenido del proyecto de Decreto.

F) Habida cuenta la concurrencia de obligaciones económicas adicionales derivadas del proyecto de Decreto, resulta preceptivo el **INFORME DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** sobre dicho proyecto de Decreto, lo que viene exigido preceptivamente por el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, constando el informe de 22 de marzo de 2018 del Director General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

G) De acuerdo con el artículo 50.1.b) LPGA, en el seno del procedimiento de elaboración de los Proyectos de Decreto es preceptivo el **INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS**, que se cumple con el presente informe.

H) Debe solicitarse, con carácter preceptivo, **DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN**, según lo dispuesto en el artículo 15.3 de la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, artículo 13 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón, y el artículo 50.1.c) de la LPGA.

Quinto. En cuanto al **CONTENIDO** del Proyecto de Decreto hemos de realizar las siguientes consideraciones:

A) Desde el punto de vista **FORMAL**:

Mediante la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, modificadas mediante Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 29 de diciembre de 2015, por el que se aprueba la modificación de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón. (en adelante, DTN). De acuerdo a las mismas, podemos realizar las siguientes observaciones:

1º) El punto 11 de las DTN, que versa sobre el contenido de la parte Expositiva, dice que su función es explicar el objeto y finalidad de la norma.

Si bien se explica cuál es el objeto y finalidad del Comité regulado por la norma, falta expresar que el objeto de la norma es precisamente la creación, composición y funcionamiento del Comité (cuestión que, en cambio, aparece correctamente identificada en el título de la norma, conforme al punto 5 de las DTN).

2º) El punto 13 de las DTN, sobre Consultas e informes, dice: "*En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc...*".

Sería por tanto conveniente incluir la referencia al informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública:

3º) El punto 39.e) de las DTN, sobre el contenido de las Disposiciones Finales, dice: "*las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de otros proyectos normativos, autorización de modificación*

futura del contenido de los anexos de la propia norma para adaptarlos a nuevas situaciones, y similares), con indicación, en todo caso, del ámbito material, plazos y criterios que hayan de respetarse necesariamente”.

La Disposición Final Primera contempla la futura creación y acreditación de los Comités de Ética de carácter sectorial o por centros sociales, así como para la promoción de espacios de reflexión ética.

Dicha regulación deberá realizarse necesariamente mediante norma jurídica, por lo que debe indicarse en dicha Disposición Adicional los extremos citados en la DTN (*ámbito material, plazos y criterios que hayan de respetarse necesariamente*).

B) Desde el punto de vista **MATERIAL:**

1º) En el párrafo cuarto de la parte expositiva, cuando dice que este decreto se estructura en dos capítulos, se sugiere introducir “respectivamente”, después de citar al Comité de ética en la Atención Social de Aragón.

También, cuando habla de la habitación legal al titular del Departamento, se recomienda sustituir la referencia al “titular” por “la persona titular”, para mantener una terminología armónica en toda la norma (en consonancia con en el artículo 8 de la norma).

2º) En el artículo 3, relativo al ámbito de actuación, se sugiere sustituir la expresión “de todo” por “propio de la totalidad del”.

3º) El Capítulo II se titula “Composición y funcionamiento”. En él se regulan en artículos sucesivos, diversos temas, relativos a una u otra cuestión.

Aunque no es un capítulo excesivamente largo (contiene 8 artículos, aunque lo cierto es que varios son de una extensión considerable por contener enumeraciones alfabéticas), al contener dos partes claramente diferenciadas, se sugiere subdividirlo en dos Secciones, para conseguir una mejor

estructuración sistemática: "SECCION 1ª. COMPOSICION" y "SECCION 2ª. FUNCIONAMIENTO":

- La SECCION 1ª. COMPOSICIÓN, estaría formada por los artículos 5, 6,7 y 8.

-LA SECCION 2ª. FUNCIONAMIENTO", estaría formada por los artículos 9, 10, 11 y 12.

4º) El artículo 6.4, relativo a los criterios de selección de los miembros del Comité, no deja claro si son criterios acumulativos o no, por lo que se recomienda clarificar este punto.

5º) El artículo 8, relativo al nombramiento y duración del cargo, no recoge, a parte del transcurso del plazo para el que fueron nombrados, las causas de cese o sustitución, por lo que se recomienda regular tales cuestiones, ya que no constituyen materia objeto de desarrollo posterior.

6º) El artículo 11 se titula "Acceso". Sin embargo, lo que se regula es la solicitud de actuaciones, por lo que se recomienda sustituir dicho término por "Solicitud de actuaciones", y en consonancia, en el párrafo 2, se recomienda sustituir la expresión "El acceso al Comité de Ética" por "Las solicitudes deberán canalizarse..." y el término "consulta" por "solicitud".

Por otra parte, se legitima para presentar solicitudes a las "familias" de las personas titulares, destinatarias o beneficiarias de servicios sociales. Este término resulta un concepto jurídico indeterminado, o al menos, demasiado amplio o genérico, teniendo en cuenta la amplia acepción del término "familia". Por ello, se recomienda incluir qué personas se entienden como familia, a efectos de este artículo.

7º) El artículo 12.2 hace referencia al carácter no vinculante de los informes o recomendaciones, resultando una reiteración innecesaria de lo previsto en el artículo 80 de la Ley 39/2015.

8º) En el artículo 12.3, se recomienda separar por comas la expresión "mediante llamamiento expreso".

Por otra parte, cuando dice que las entidades y organizaciones responsables de realizar las propuestas se "pronuncien", no queda claro qué quiere decirse (que presenten propuestas u otra cosa).

9º) En el artículo 12.4 se recomienda indicar por quién se realiza la previa selección (si es la persona titular del departamento, conforme al artículo 8 del texto, u otra).

Por todo lo expuesto, es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

Zaragoza, a 26 de Junio de 2018.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN



Consta la firma

Fdo.: Diana Lazaro Laguardia

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES**