



Informe nº registro DG-SSJJ: 381 /2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, que ha tenido entrada con fecha 14 de junio de 2022, sobre el **Proyecto de Decreto de Aprobación de los estatutos de la entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en el artículo 5.2 a) del Decreto citado, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante.

Segundo. – La documentación remitida para informar.

- Memoria justificativa, de 24 de marzo de 2021, de la Directora Gerente del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón, en cumplimiento del artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, 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, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una



evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.”

- Memoria económica, de 24 de marzo de 2021, de la Directora Gerente del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón, del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba los Estatutos de la Entidad Pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón.

- Informe de evaluación de impacto de género, de 24 de marzo de 2021, de la Directora Gerente del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón, que responde al mandato establecido en el artículo 18.3 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, pero cuyo contenido no da respuesta al mandato del artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Documentación relativa a la publicidad en el Portal de Transparencia y al trámite de audiencia al resto de los Departamentos así como las observaciones realizadas, en contestación a dicho trámite, por la Secretaría General Técnica, la Intervención General y la Dirección General de Contratación del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales y por la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos de la Vicepresidencia.

Tercera. Observaciones y consideraciones al articulado propuesto.

A la vista de la documentación presentada cabe realizar las siguientes observaciones en nuestra emisión del presente informe preceptivo:

PRIMERA. Respecto a la consideración hecha por la Inspección de Servicios, en relación con la no regulación en los estatutos propuestos del consejo Asesor al que se refiere la Ley que desarrollan, si bien es cierto que consta su posible supresión en norma con rango de ley, aún en periodo de elaboración, no parece correcta técnicamente la solución adoptada de ignorar un órgano estructural legalmente previsto en un reglamento de desarrollo. Podría dar lugar a que, durante algún tiempo,



la ley estableciese una estructura y unas competencias que no se corresponden con el reglamento que la desarrolla y los problemas jurídicos de validez y de interpretación que ello conllevaría.

Debo mostrar mi total acuerdo con las observaciones de la Inspección de Servicios, en la parte segunda de su informe, dónde llama la atención sobre la naturaleza diferente de la Comisión Aragonesa de Hemoterapia en relación con el Consejo al que parece sustituir, asumiendo sus funciones consultivas. Recordando que no sólo contraría la naturaleza que a dichas comisiones autonómicas otorga el RD 1088/2005, de 16 de septiembre, por el que se establecen los requisitos técnicos y condiciones mínimas de la hemodonación y de los centros y servicios de transfusión, que es normativa básica.

Debemos añadir, además, que la normativa estatal no considera a dichas comisiones como órganos de existencia obligatoria, sino que dice que cada Comunidad Autónoma “podrá” constituir las, y de hacerlo, señala cuáles son sus funciones.

Consideramos que no se justifica en la Memoria, ni en el texto previo al articulado de los estatutos propuestos porqué desaparece el Consejo y si la Comisión lo sustituye en la totalidad de sus funciones, convirtiéndose entonces en un órgano diferente al previsto por la normativa básica estatal. Teniendo en cuenta que esas comisiones autonómicas deben estar interrelacionadas en el Sistema Nacional previsto por el RD antes mencionado, parece conveniente modificar su regulación propuesta, ajustándola a las labores de coordinación exclusivamente y encomendando la función consultiva del Consejo que, según se indica en la Memoria va a desaparecer, a otro de los órganos técnicos que se regulan en la propuesta de Estatutos.

SEGUNDA. De igual manera debemos compartir la consideración sobre las contradicciones y desajustes que se producen en el articulado propuesto sobre la representación legal del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón, que se atribuye en la



norma reglamentaria, al mismo tiempo al Director Gerente y al Presidente del Consejo, añadiendo en éste último caso, que la podrá delegar en el primero.

No sólo contradice la norma reglamentaria a la ley que desarrolla, sino que además induce a graves problemas de interpretación en la práctica.

A todo ello se debe añadir, que la representación legal atribuida con carácter general al Director Gerente, o al presidente del Consejo de dirección, sino que también establece que la representación legal y defensa en juicio de la entidad corresponde a los letrados de la Dirección General de Servicios jurídicos.

Se propone: suprimir el apartado e) del artículo 8; así como el punto 2 del mismo. Añadir como función del Director Gerente en el artículo 10.2: **“Suscribir con las Administraciones Públicas y entidades públicas y privadas cuantos convenios resulten precisos para el cumplimiento del objeto de la Entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de los presentes Estatutos.”** Por resultar todo ello más conforme con la representación legal de la entidad tal y cómo la regula la ley que se está desarrollando.

También se propone, en el artículo 27.3 del texto objeto de informe, sustituir el texto: *“a la Presidencia del Consejo de Dirección, suscribir con las Administraciones Públicas y entidades públicas y privadas cuantos convenios resulten precisos para el cumplimiento de los objetivos de la Entidad, salvo designación a favor de la Dirección Gerencia por acuerdo del Gobierno de Aragón. “por: “al Director Gerente, suscribir con las Administraciones Públicas y privadas cuántos convenios resulten precisos para el cumplimiento de los objetivos de la entidad.”* Porque sólo de esa forma se adecúa la representación legal del director Gerente al reparto de funciones y competencias.

En el artículo 30, en relación a la regulación del personal, se deben hacer varias observaciones. En primer lugar, si ya se ha establecido que el Director Gerente es el



único personal directivo, resulta innecesario añadir el punto 6, que se refiere a la no naturaleza directiva de los Jefes de área. Por ello se propone su supresión.

En cuanto a los puntos 2,3,4 y 5 del mismo artículo, en su redacción actual, establecen una suerte de tercer ordenamiento jurídico aplicable al personal, diferente según su categoría laboral, estatutario o funcionarial, que no deja claro si la aplicación de las normas a las que hace referencia lo será en cuánto a su carrera y derechos mientras prestan servicio en la entidad y solo en el ámbito interno de la misma o a su situación respecto la administración de origen que, dicho sea de paso, si no es la de la Comunidad Autónoma de Aragón, excede con mucho de las posibilidades normativas de un reglamento de desarrollo de una ley autonómica.

De la lectura detenida de éstos puntos del artículo 30, parece derivarse la intención del legislador de establecer una situación administrativa similar a la de “servicios especiales” pero sin garantizar que se cumplan los requisitos de la misma, ya que se aplicaría a situaciones y puesto de trabajo muy diversos.

En cuanto al punto 8 del mismo artículo 30, sobre retribuciones, introduce un concepto jurídico indeterminado al disponer: ***“Las retribuciones básicas y complementarias se homologarán a las establecidas con carácter general para el personal estatutario con similar nivel y clasificación según lo previsto en el artículo 19.6 de la Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, y la Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.”***

Recordemos que el personal podrá ser funcionario, estatutario, laboral y laboral propio, por lo que no será posible en todo caso encontrar en la regulación salarial del personal estatutario puestos de similar nivel y clasificación. Siendo además estos términos, ya de por sí poco claros y de difícil interpretación.



Por todo ello, se propone eliminar la frase:” **con similar nivel y clasificación**”.

El artículo 31 propuesto, consta de dos puntos. El primero de ellos equipara la jornada del personal de la entidad al del SALUD, mientras que el segundo regula los turnos de guardia de la siguiente forma: “*La jornada de trabajo del personal al servicio de la Entidad se entenderá con independencia y sin perjuicio de su participación en turnos de guardia que puedan establecerse.*”

Por definición, todas las horas de trabajo forman parte de la jornada laboral, tanto por lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores vigente, como por la normativa que rige al personal estatutario y al funcionario.

Por ello, se propone la supresión del punto 2 de dicho artículo, ya que es contrario a derecho y, además, la prestación de los turnos de guardia ya quedaría subsumida en el punto anterior, cuando establece: “***y se realizará en régimen de mañana, tarde y noche de acuerdo con la distribución horaria que fije la Dirección Gerencia atendiendo a las necesidades del servicio.***”

También se propone suprimir del artículo 12.1 la palabra “**consultivo**” por ser ello más acorde a la normativa básica del RD 1088/2005, de 16 de septiembre. Dejando la naturaleza de la comisión como órgano de coordinación. Tal y cómo se ha justificado previamente.

TERCERA. También hay que hacer mención especial sobre que, tanto en el preámbulo cómo en el articulado, no parece haberse tenido en cuenta el Real Decreto 1088/2005, de 16 de septiembre, por el que se establecen los requisitos técnicos y condiciones mínimas de la hemodonación y de los centros y servicios de transfusión. Si bien se hace una única mención en la memoria, para referirse a la Comisión de Hemoterapia de Aragón, justificando en dicha norma su creación.

Este Real Decreto se dicta con carácter general de **norma básica** al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 16.^a, segundo inciso, de la Constitución y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.5, 6 y 7 de la Ley 14/1986, de 25 de



abril, General de Sanidad, para determinar aspectos esenciales y comunes para la protección de la salud y seguridad de las personas, y a tal efecto se establecen normas de seguridad, requisitos técnicos y condiciones mínimas de la hemodonación y de los centros y servicios de transfusión.

Algunos de los artículos de éste RD contienen normas que afectan al organismo cuya reglamentación se desarrolla en los estatutos propuestos, como el Artículo 35 en el que se crea la Red nacional de centros y servicios de transfusión, en el que quedará incluida toda la estructura y funcionamiento del órgano regulado en la norma propuesta; o la totalidad del CAPÍTULO VII que establece normas de organización y funcionamiento que también lo engloban y que, como ya he señalado antes, constituyen normativa básica.

Sí se ha seguido, en cambio, lo dispuesto en el artículo 39 del mismo RD, que establece:

Artículo 39. Comisiones autonómicas de hemoterapia. Como órgano coordinador en materia de hemoterapia en cada comunidad autónoma podrán constituirse comisiones autonómicas de hemoterapia, cuyas funciones y composición serán reguladas por sus autoridades sanitarias. “

Tratándose de un reglamento de desarrollo, sería conveniente haber tenido en cuenta dicha legislación básica y regular cómo funcionará el sistema aragonés inserto en el sistema nacional, cómo se elaborará y se transmitirá la información que dicha normativa básica establece, qué órgano se encargará de recopilar y elaborar la información, cómo se relacionará el organismo aragonés con el organigrama estatal en ésta misma rama competencial y lo mismo con los de las otras Comunidades Autónomas

CUARTA. En cuanto a la **técnica legislativa**, hay que hacer una observación sobre la gran cantidad de los 45 artículos propuestos que se limitan a reproducir el articulado de la ley que desarrolla y sobre éste particular, se incurre en un defecto grave de técnica legislativa conforme a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que establecen en su regla 4:



“4. Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.

No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).”

Además, en la mayor parte de los artículos dedicados a funciones y competencias, se reproduce el listado de las establecidas por ley, a las que se añade alguna de forma intercalada o bien al final de transcripción del artículo de la ley, induciendo con ello a error y confusión en la interpretación ya que algunas se solapan entre diferentes órganos.

Tal vez debiera suprimirse todo aquello que sea mera repetición del articulado de la Ley y limitarse a desarrollar los aspectos de organización y funcionamiento que, no estando previstos en la ley, fueron objeto de remisión a norma reglamentaria.

También sería conveniente valorar la urgencia de la aprobación del Decreto propuesto, en aras a una mejor articulación del ordenamiento jurídico, y si no sería conveniente que, previamente se adaptase la ley que desarrolla, es decir, la **Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos**, a la normativa vigente sobre entidades del sector público. Adaptación ésta que está pendiente. Permitiendo además ésta solución, que se suprimiera la figura del Consejo y se incluyera en ella la de la Comisión prevista en la legislación básica y que aquella no recoge.

QUINTA. Nada que objetar al resto del articulado propuesto, salvo hacer hincapié en la necesidad del informe del Consejo Consultivo, al que ya hizo referencia el informe de la Inspección de Servicios y que parece haberse recogido en el texto último que hemos analizado.



Y, por último, manifestar la duda que nos plantea que no tenga repercusión presupuestaria la contratación del Director Gerente y su retribución, conforme lo dispone el artículo 29,2 y 3, por si fuese oportuno reconsiderar su impacto económico.

Es cuanto puedo informar en derecho, conforme a mi leal saber y entender y siempre sujeto a superior criterio.

En Zaragoza, a la fecha de la firma.

Fdo: Isabel Gonzalvo Callaved

LETRADO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.