



PN-226/22

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 92/2019, DE 27 DE JUNIO, POR EL QUE SE REGULA LA ATENCIÓN FARMACÉUTICA EN LOS CENTROS SOCIALES DE ARAGÓN Y SE ESTABLECE EL MODELO DE GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA PARA LOS USUARIOS CON DERECHO A LA MISMA.

Examinado el proyecto de Decreto arriba indicado, elaborado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria, corresponde a esta Secretaría General Técnica, en cuanto órgano competente, emitir el presente informe:

1) Competencia.

De acuerdo con lo establecido en la Disposición transitoria única del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (LPGA), los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de dicho Decreto Legislativo se regirán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos.

Según resulta del precepto citado, la legislación a aplicar es la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón -en adelante LPGA-, según la modificación realizada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, habida cuenta que la Orden de inicio del procedimiento es de fecha 27 de enero de 2022.

En aplicación del artículo 48.5 de la LPGA, los proyectos de reglamento, una vez elaborada la documentación preceptiva, han de ser sometidos preceptivamente al informe de la Secretaría General Técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

Según resulta de los artículos 4 y 5 del Decreto 122/2020, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, corresponde a esta Secretaría General Técnica la coordinación, supervisión e impulso de los proyectos normativos elaborados por el Departamento o sus organismos públicos adscritos. Entre tales funciones queda comprendida la emisión del preceptivo informe sobre los proyectos normativos emanados del Departamento, a los que alude el citado artículo 48.5 LPGA.

2) Procedimiento.

Atendiendo a la naturaleza reglamentaria de la disposición que se somete a informe, su elaboración ha de ajustarse al procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título VIII de la LPGA, relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, correspondiendo su aprobación al Gobierno de Aragón, como titular originario de la potestad reglamentaria.



2.1) Inicio del procedimiento de elaboración de la norma.

El proyecto normativo deriva de la Orden de 27 de enero de 2022, de la Consejera de Sanidad, por la que se acuerda el inicio de procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 92/2019, de 27 de junio, por el que se regula la atención farmacéutica en los centros sociales de Aragón y se establece el modelo de gestión de la prestación farmacéutica para los usuarios con derecho a la misma.

Como expresamente se señala en dicha orden de inicio, y vistas las diferentes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (TSJA) que anulan los artículos 3.2, 4.1 y 4.3, del Decreto 92/2019 de 27 de junio, fundamentalmente por no considerarse conformes a lo previsto en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, legislación básica estatal aplicable en la materia, “en aras a proporcionar seguridad jurídica en este ámbito de la actuación administrativa, se hace necesario proceder a una modificación parcial del Decreto 92/2019, de 27 de junio, limitada de manera exclusiva a los preceptos anulados, a fin de adaptarla a la legislación estatal y autonómica aplicable en esta materia, en consonancia con el fallo de las señaladas sentencias”.

El texto del proyecto normativo ha sido confeccionado por parte de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, de acuerdo con lo establecido en la referida orden de inicio, en la que se encomienda a dicho centro directivo la elaboración del proyecto normativo, sin perjuicio de la coordinación, supervisión e impulso por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento.

2.2). Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.

La Dirección General de Asistencia Sanitaria elabora el texto de proyecto de Decreto, emitiéndose, con fecha 2 de agosto de 2022, la memoria justificativa prevista en el artículo 48.1 de la LPGA, emitiéndose otra memoria complementaria el 19 de septiembre de 2022, refiriendo las diferentes sentencias del TSJA recaídas y los artículos del Decreto 92/2019 de 27 de junio, afectados por cada una de ellas.

La memoria justificativa razona el contenido del proyecto normativo elaborado, así como justifica la competencia para su elaboración y aprobación y expresa la forma de inserción en el ordenamiento jurídico, y señala que su contenido carece de impacto económico, más allá del ya señalado en el procedimiento de aprobación del Decreto 92/2019 de 27 de junio. Asimismo, se incorpora informe de impacto de género, de fecha 25 de agosto de 2022, emitido por la Secretaría General Técnica, de conformidad con lo establecido en la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

2.3.) Consulta pública previa.

Consta en la memoria justificativa emitida por la Dirección General de Asistencia Sanitaria la indicación de las razones que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 47.4 LPGA, amparan la no realización del trámite de consulta previa, al limitarse a regular aspectos parciales de la norma objeto de modificación, a lo que debiera añadirse que, en puridad, no nos hallamos ante un ejercicio pleno de la potestad reglamentaria, sino más bien ante el traslado de los fallos de sentencias judiciales al texto normativo objeto del control judicial, por lo que no hay un ejercicio libre o discrecional de la potestad reglamentaria que haga necesaria tal consulta pública previa.



2.4) Audiencia e información pública.

El proyecto normativo, no obstante, fue sometido al trámite de audiencia e información pública, mediante Resolución del Director General de Asistencia Sanitaria, de 14 de septiembre de 2022, publicada en Boletín Oficial de Aragón número 182, de 19 de septiembre de 2022, así como a consulta del conjunto de los departamentos de la administración autonómica para asegurar el principio de coordinación en el ejercicio de la potestad reglamentaria. De acuerdo con ello, se efectúa trámite de audiencia a las organizaciones o asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

2.5) Competencia para la aprobación.

La titularidad de la potestad reglamentaria queda determinada en el artículo 43 de la LPGA, correspondiendo dicha potestad al Gobierno de Aragón, requiriéndose habilitación por ley o decreto a favor de algún Consejero, cuando la materia regulada exceda de cuestiones de orden interno.

En el presente caso, al tratarse de una modificación de un Decreto aprobado por el Gobierno de Aragón, que contaba con la naturaleza de reglamento ejecutivo, dado que venía a desarrollar las previsiones establecidas en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, tanto el rango de la norma modificada como la naturaleza de la disposición justifican la competencia del Gobierno de Aragón para su aprobación.

2.6) Informes y dictámenes.

Por tratarse de una norma que, al menos parcialmente, es dictada directamente en desarrollo de una ley o norma con rango de ley, en aplicación de lo previsto en el artículo 50.2 LPGA, resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo, debiéndose recabar igualmente el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, al ser un reglamento o disposición general que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón, según se prevé en el artículo 5.2 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.

No se requiere 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 2023, pues de la misma no se deriva incremento de gasto, y ya, en la tramitación del Decreto que ahora se viene a modificar, se señala que el nuevo modelo de gestión farmacéutico propuesto generaba ahorro en el gasto farmacéutico.

2.7) Publicidad activa.

En el transcurso de la tramitación del proyecto normativo ha de asegurarse el cumplimiento de la obligación de publicidad activa que establece la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en cuyo artículo 15 se alude expresamente a los proyectos de reglamento.

En tal sentido, se constata que en el “Portal de Transparencia de Aragón” han sido publicados los trámites preceptivos de la tramitación del proyecto normativo, como



información de relevancia jurídica, asegurando con ello el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa que establece la normativa de transparencia.

3) Valoración de las alegaciones formuladas en el trámite de información pública.

Consta en el expediente un informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, de fecha 20 de enero de 2023, en el que se analizan y valoran, de manera detallada, las alegaciones realizadas tanto por entidades y particulares, así como las observaciones realizadas por otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tanto la valoración de dichas alegaciones como las conclusiones contenidas en el citado informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, se comparten por esta Secretaría General Técnica, que las hace suyas y se dan por reproducidas en este informe.

Como resultado de todo ello, por parte de la Dirección General de Asistencia Sanitaria se procede a la revisión del texto del proyecto normativo, elaborando una nueva versión, de fecha 19 de enero de 2023, sobre cuyo contenido material se emite el presente informe.

4) Contenido material.

El texto del proyecto de Decreto elaborado consta de un apartado expositivo, y un apartado dispositivo compuesto por un artículo único, con seis apartados en los que se incorporan las correspondientes modificaciones del articulado del Decreto 92/2019 de 27 de junio, y parte final que contiene una única disposición final dedicada a la entrada en vigor de la disposición aprobada.

En cuanto a la parte expositiva del proyecto, se considera oportuno llevar a cabo un mayor esfuerzo de claridad, de manera que pueda deducirse con sencillez el alcance de los fallos judiciales dictados en relación con cada uno de los preceptos normativos anulados, y la consiguiente adecuación de la nueva redacción dada a los mismos, con sujeción a los respectivos fallos judiciales, y asimismo debiera motivarse la opción de modificar dos apartados del artículo 13 del Decreto, al tratarse de aspectos no vinculados a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, como se viene a hacer respecto a la modificación del artículo 2.3, al concretar lo que cabe considerar centro social a los efectos de la aplicación de la norma.

El primero de los preceptos modificados es el artículo 2.3 del Decreto, relativo a la definición de centros sociales a los que resulta de aplicación la norma, entendiéndose procedente excluir de la misma a los centros para personas con problemas de adicción y residencias de salud mental, al entender que en tales equipamientos ha de prevalecer la consideración de centros sanitarios. Tal adecuación del ámbito de aplicación de la norma resulta justificado, debiendo evitar la superposición indebida entre centros sociales y centros sanitarios, dedicados éstos últimos a la realización de actividades sanitarias (acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento o rehabilitación, dirigidas a fomentar, restaurar o mejorar la salud de las personas realizadas por profesionales sanitarios), según señala el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

La modificación del artículo 3 del Decreto, en su nueva formulación, se limita a mantener su apartado primero, siendo objeto de supresión el apartado segundo, relativo a las residencias de salud mental, lo cual es, a su vez, coherente con la nueva delimitación del concepto de centro social llevada a cabo en el precepto anterior. La anulación por sentencia judicial de dicho apartado se debía al hecho de establecer la vinculación a un servicio de



farmacia de hospital de la red pública con independencia del número de camas, algo que el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, solo contempla en el caso de centros que tengan cien o más camas. No obstante, y una vez excluidas del ámbito de aplicación del Decreto las residencias de salud mental, es coherente la supresión del apartado, sin perjuicio de la exigibilidad que se derive directamente de la norma estatal para aquellos centros psiquiátricos que tengan cien camas o más Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril.

La modificación del artículo 4 del Decreto queda referida a dos de sus apartados. En primer lugar, se modifica el apartado primero, al hacerse necesario indicar de manera expresa que la obligación de los centros de disponer de servicio de farmacia propio no corresponde a los centros sociales que tengan cien o más camas, sino que debe especificar que dicho número de camas ha de ser en régimen de asistidos, de modo que al suprimir tal circunstancia el reglamento aprobado venía a imponer una obligación carente de la debida cobertura legal, entrando en abierta contradicción con la norma básica estatal. Asimismo, corresponde modificar el apartado tercero del precepto, al objeto de adecuar su redacción al artículo 6.3 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, pues el suministro a los centros sociales con depósito de medicamentos por parte del servicio de farmacia de hospital de la red pública debe limitarse a aquellos centros vinculados a tal servicio, toda vez que la norma básica estatal contempla también la posibilidad de que los centros cuenten con un depósito vinculado a oficina de farmacia o servicio de farmacia de hospital del sector privado.

Por último, y como resultado de las alegaciones formuladas en el periodo de información pública del proyecto normativo, se introducen dos modificaciones del artículo 13 del Decreto, en sus apartados tercero y cuarto. En el primero de ellos, se ajusta la redacción al régimen de doble autorización (de autorización de instalación y autorización de funcionamiento), establecido en el Decreto 106/2004, de 27 de abril, por el que se aprueba el reglamento que regula la autorización de centros y servicios sanitarios en Aragón, supeditando la autorización de funcionamiento a la acreditación de la efectiva vinculación del depósito. Y en el segundo de los apartados, se modifica el sentido del silencio administrativo, en el caso de no resolver de forma expresa y notificar dicha resolución en el plazo máximo establecido de resolución (tres meses), cambiando el sentido desestimatorio a estimatorio, de conformidad con los criterios fijados por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

En cuanto a la parte final, y toda vez que se llevan a cabo modificaciones en el procedimiento de autorización de instalación y funcionamiento de los servicios de farmacia, resultaría oportuno, para la adecuada seguridad jurídica, introducir una disposición transitoria, relativa a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición elaborada.

De acuerdo con todo ello, y sin perjuicio de las observaciones realizadas y de la necesidad de elaboración, de común acuerdo con el órgano directivo promotor, de una nueva versión del proyecto normativo en la que puedan quedar reflejadas dichas observaciones, además de las correcciones que proceda introducir en su redacción para su corrección formal, se informa favorablemente el proyecto normativo elaborado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria, entendiendo procedente remitir la nueva versión resultante, junto con la documentación preceptiva del procedimiento, a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD
Félix Asín Sañudo