



PN-245/23

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN
POR LA QUE SE CREA LA RED DE LA ESCUELA DE SALUD 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, 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 Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, y el contenido material de la norma, procediendo a 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.

1.1. Orden de inicio del procedimiento.

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 12 de enero de 2023, de la Consejera de Sanidad, adoptada en cumplimiento del artículo 42.1 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. En dicha Orden se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un proyecto de orden por la que se crea la Red de alfabetización en salud de Aragón y se encomienda a la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios la elaboración del proyecto normativo, sin perjuicio de la coordinación e impulso normativo que corresponde a la Secretaría General Técnica. Además, se acuerda proceder a su tramitación conforme al procedimiento de urgencia, siguiendo los trámites señalados en el artículo 50.2 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

1.2. Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.

La Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios 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, aportando asimismo memoria económica e informe de impacto de género.

Dicha memoria justificativa razona el marco competencial, el procedimiento de elaboración y la inserción en el ordenamiento jurídico, así como el contenido del proyecto normativo elaborado y los efectos o impacto social de su aprobación. En dicha memoria se justifica la ausencia de efectos económicos derivados de su aprobación, toda vez que su aplicación no comporta incremento de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal, lo que es objeto de justificación en la memoria económica aportada.



La memoria contiene un apartado relativo al cumplimiento de los principios de buena regulación, como son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

1.3. Consulta pública previa y transparencia.

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, si bien dicho trámite es uno de los que se eliminan en el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 50 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, y a ello se une el carácter de norma de carácter organizativo que se señala en la memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los 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.

1.4. Audiencia e información pública.

Igualmente, en la memoria justificativa se invoca el carácter organizativo e interno que reviste el contenido de la disposición elaborada, sin perjuicio de que uno de los objetivos perseguidos sea la colaboración con asociaciones de pacientes y otras entidades ciudadanas y sociales para mejorar la calidad de la atención sanitaria –mediante estrategias de codiseño y trabajo en red-, para entender innecesarios los trámites de audiencia o información pública, previstos en el procedimiento de elaboración de reglamentos por el artículo 49 de la LPGA.

Además, y como expresamente se señala en la memoria justificativa, la necesidad y orientación de esta Red ha sido objeto de consulta con 32 organizaciones de pacientes, interesadas en participar en la actividad de la Red. Esta Red constituye un foro complementario a la Escuela de Salud de Aragón, cuya norma reguladora ya fue objeto del oportuno trámite de audiencia e información pública.

No obstante lo anterior, y dado que al incorporarse en el texto del proyecto normativo un procedimiento de acreditación de entidades como miembros de la Red, se trasciende el carácter estrictamente interno de la organización administrativa, afectando a terceros en sus derechos y expectativas, cabe concluir la necesidad de llevar a cabo el trámite de audiencia e información pública, en los términos señalados en el artículo 50.2 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.

1.5. Petición de informes preceptivos.

Se ha incorporado 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 no tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo de la Ley, al limitar su alcance al ámbito interno del Sistema de Salud de Aragón, no cabe considerar preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Asimismo, y dado que la aprobación de la Orden no comporta incremento de gasto presupuestario, resulta igualmente 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.

1.6. 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, requiriéndose habilitación por ley o decreto a favor de algún Consejero, cuando la materia regulada exceda de cuestiones de orden interno.

La red objeto de regulación en el proyecto normativo elaborado es un elemento vinculado a la actividad de la Escuela de Salud de Aragón, creada por la Orden SAN/1744/2017, de 25 de octubre, como un instrumento del Departamento competente en materia de salud dirigido a potenciar la autonomía del paciente y usuario en sus relaciones con el sistema sanitario.

Cabe considerar por ello que se está desarrollando un elemento estructural del Departamento –como instrumento vinculado a su actividad- y consecuentemente se hace ejercicio de la habilitación normativa que contempla el Decreto 122/2020, de 9 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, ya que en su disposición final segunda se faculta al titular del Departamento de Sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este Decreto, entendiéndose que la Escuela de Salud de Aragón, creada por Orden SAN/1744/2017, de 25 de octubre, y la Red vinculada a ella, que se crea por la presente norma, son instrumentos vinculados al órgano directivo responsable de educación en materia de salud, que, en la actual estructura, es la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios. Orden SAN/1744/2017, de 25 de octubre.

2. ANÁLISIS DEL CONTENIDO MATERIAL.

El proyecto normativo elaborado consta de parte expositiva y articulado, con un total de catorce artículos, y una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

Como observación previa, tras un análisis del conjunto del articulado, debe observarse una insuficiente definición de la vinculación entre la Red regulada y la Escuela de Salud de Aragón, dado que únicamente en el artículo séptimo, al regular la Comunidad de Práctica Profesional de la Escuela de Salud de Aragón se señala que estará integrada en la Red y contará con las herramientas y el soporte de la Escuela de Salud, y, más adelante, al regular el procedimiento de integración de entidades en la Red se prevé la intervención, para su evaluación y propuesta, de la Comisión Permanente de la Escuela de Salud de



Aragón, sin precisarse suficientemente el tipo de vinculación existente entre la Red y la Escuela de Salud de Aragón, y el modo en que dicha Red sirve de marco a los acuerdos de cooperación de entidades con centros y unidades del Sistema de Salud de Aragón.

Debiera igualmente revisarse la estructura interna de la disposición elaborada, buscando una mayor sistematización de su contenido, con unas disposiciones generales del conjunto de la red (artículos primero a sexto), siendo deseable en el precepto que define el objeto desdoblar en dos párrafos el texto, dedicando un primer párrafo a la Red de la Escuela de Salud de Aragón y un segundo a la Comunidad de Práctica Profesional de la Escuela de Salud, aclarando si la misma se integra o no como elemento propio de la Red, como parece desprenderse del artículo séptimo; un posterior bloque dedicado al desarrollo de la Red, incluyendo el procedimiento de integración de las entidades en la misma – precedido de los criterios o requisitos que han de reunir las entidades para formar parte de la red-, y los criterios o causas de exclusión de la red, así como la posibilidad de formalizar acuerdos de cooperación de dichas entidades con centros y unidades del Sistema de Salud de Aragón; concluyendo con la regulación de la Comunidad de Práctica Profesional de la Escuela de Salud de Aragón, al configurarse ésta como un elemento integrado en la Red.

En relación con el contenido concreto del proyecto cabe realizar las siguientes observaciones:

- a) Nada que objetar a la modificación operada en el título del proyecto normativo, inicialmente definido como “Red de alfabetización en salud”, considerando oportuno que el título configure una Red vinculada a la Escuela de Salud, y que la alfabetización en salud sea el cometido propio de esa red. No obstante, hubiera sido adecuado justificar dicho cambio de denominación en la memoria justificativa del proyecto normativo.
- b) En el párrafo primero de la parte expositiva del proyecto, debe corregirse la mención realizada al artículo 71.55.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, señalando que dicha competencia ha de ejercerse “respetando lo dispuesto en los artículo 140 y 149.1 de la Constitución”, dado que no puede obviarse la realidad de la legislación básica estatal en materia de sanidad.
- c) Respecto al artículo primero del proyecto, referido al objeto de la Orden, se contempla un doble objeto, dirigido a constituir, por un lado, la “Red de la Escuela de Salud de Aragón” y, por otro, la “Comunidad de Práctica Profesional de la Escuela de Salud”, entendiéndose adecuado sustituir el verbo “constituir” por el de “crear”, en coherencia con el título de la norma y por considerar que la constitución es la efectiva puesta en marcha de los instrumentos creados y regulados por la normativa aprobada. Es decir, la constitución se hará en un momento posterior, como resultado de la aplicación de la norma aprobada.
- d) Los artículos cuarto, quinto y sexto debieran incorporar, como elemento previo al enunciado de objetivos, entidades integrantes y actuaciones, una frase que enmarque tales enunciados, sin que se dé tal función al título o denominación del precepto. Consecuentemente, debiera señalarse: “Los objetivos de la Red son los siguientes:”, “Podrán ser miembros de la Red las siguientes entidades:” y “La Red llevará a cabo las siguientes actuaciones:”.
- e) Se sugiere que los artículos undécimo, duodécimo y decimotercero se integren en un solo artículo que desarrolle de manera íntegra el “procedimiento de acreditación de las entidades como miembros de la Red de la Escuela de Salud de Aragón”, clarificando el órgano al que deben dirigirse las solicitudes de acreditación y el plazo máximo para su resolución.
- f) En cuanto a la disposición final primera, sería oportuno clarificar más el Director General competente, sustituyendo la mención “esta materia” por un contenido material



más expreso, como pudieran ser la Escuela de Salud o las relaciones con las asociaciones de pacientes. Asimismo, se considera más adecuado referirse a la “actualización de los anexos y aprobación de los modelos correspondientes”, pues la aprobación de los anexos debe entenderse producida con la aprobación de la norma que los contiene.

Consecuentemente, se entiende conforme a Derecho el proyecto normativo elaborado, si bien se estima que en su procedimiento de elaboración ha de efectuarse el oportuno trámite de audiencia e información pública, procediéndose igualmente, y considerando las posibles observaciones que en el trascurso del mismo se produzcan, a revisar la estructura y contenido del proyecto, atendiendo igualmente lo señalado en el presente informe.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD

Félix Asín Sañudo