



## Informe nº registro DG-SSJJ: 248/2023

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre el **Proyecto de Orden por la que se establecen los precios de los servicios concertados para la gestión de los Puntos de Encuentro Familiar en Aragón para el periodo 2023-2026**, que tuvo entrada en el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, Dirección General de Servicios Jurídicos, el día 10 de mayo de 2023, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

1.- Se ha solicitado de estos Servicios Jurídicos informe del proyecto de referencia, remitiendo al objeto de este informe documentación que se pasa a ordenar de forma cronológica y consistente en:

-Orden de 7 de febrero de 2023 de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración normativa destinado a establecer los precios de los servicios concertados para la gestión de los Puntos de Encuentro Familiar en Aragón durante los años 2023 a 2026, encomendando la elaboración y tramitación del proyecto normativo a la Dirección General de Igualdad y Familias.

-Borrador inicial del Proyecto de Orden, sin fechar.

-Memoria Económica del proyecto de Orden firmada por la Directora General de Igualdad y Familias con fecha 8 de marzo de 2023.

-Informe de 4 de abril de 2023 de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

-Informe de evaluación de impacto de género y por razón de discapacidad emitido por la Unidad de Igualdad del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales con fecha 3 de mayo de 2023.



-Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de 4 de mayo de 2023.

-Memoria Justificativa del proyecto de Orden firmada por la Directora General de Igualdad y Familias con fecha 8 de mayo de 2023.

-Memoria explicativa de igualdad emitida por la Directora General de Igualdad y Familias con fecha 8 de mayo de 2023.

-Certificado de la Secretaría General Técnica del Departamento de 9 de mayo de 2023 sobre la existencia de crédito para la financiación de la norma proyectada.

-Segunda Versión del Proyecto de Orden, sin fechar, que es objeto del presente informe jurídico.

2.- A la vista de la naturaleza y contenido del proyecto normativo, entendemos que resulta preceptivo el **informe de estos Servicios Jurídicos** a tenor de lo señalado en el artículo 5.2.g) 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, y en el artículo 48.5 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.

3.- El presente informe tiene por objeto el examen tanto del **procedimiento de elaboración de la norma como del texto del proyecto**, examinando de éste último tanto cuestiones de técnica normativa como de adecuación material al ordenamiento jurídico.

**A)** En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma, hay que resaltar que el texto sometido a nuestra consideración es un Proyecto de Orden.

El procedimiento de elaboración del reglamento deberá ajustarse a lo establecido en el Capítulo IV del Título VIII 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 (artículos 42 y siguientes), en el artículo 39 y 40 del citado Decreto Legislativo 1/2022 (en adelante, TRLPGA), así como en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su interpretación conforme a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

En este sentido, hay que tener en cuenta la previsión del artículo 133 de la Ley 39/2015 que establece con carácter previo a la elaboración de un proyecto reglamentario, la obligatoriedad de sustanciar una consulta previa a través del portal web correspondiente, aunque podrá prescindirse de este trámite en el caso de normas organizativas de la Administración.

Se deben efectuar al respecto una serie de consideraciones:

**-Acto de iniciación.** El procedimiento se ha iniciado de forma correcta y por el órgano competente a través de la citada Orden de 7 de febrero de 2023 de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLPGA.

-El proyecto de Orden no se incluyó en el **Plan Anual Normativo** correspondiente al año 2023, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de diciembre de 2022 (en <https://transparencia.aragon.es/>), hecho que debe justificarse en la memoria justificativa de conformidad con el artículo 40.3 del TRLPGA.

**-Consulta pública previa.** Según se motiva adecuadamente en la Memoria justificativa, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.3.a) del TRLPGA, no se ha llevado a cabo este trámite al tratarse de un proyecto de norma reglamentaria interna o de organización administrativa atendiendo a su objeto.

-Por otro lado, consta también en la documentación remitida la **Memoria Justificativa** a que se refiere el artículo el artículo 44 del TRLPGA, que debe contener



la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación, un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica, las aportaciones obtenidas en la consulta pública en caso de haberse realizado, el impacto social de las medidas que se establezcan y sus efectos sobre la unidad de mercado, y cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

En el presente caso, la Memoria Justificativa contempla en apartados diferenciados el objeto de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, los aspectos procedimentales junto con la motivación de la concurrencia de las razones por las que se ha prescindido del trámite de consulta pública previa, la justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la norma, el cumplimiento de los principios de buena regulación y el análisis del contenido de la norma.

La Memoria justificativa, firmada con fecha 8 de mayo de 2023, comprende los aspectos señalados en el citado artículo 44 del TRLPGA.

-Consta una **Memoria económica** deslindada de la Memoria justificativa y firmada con fecha 8 de marzo de 2023. La exigencia de la memoria económica se regula en el artículo 44.3 del TRLPGA y en ella se analizará *“la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”*.

Respecto a la misma, hemos de manifestar que en la elaboración de toda disposición ha de hacerse una cuantificación de los costes que acarrearán, y para cumplir su misión la memoria debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición, determinando tanto el coste como su forma de financiación.



Y es que como se señala en el Dictamen 57/2011 del Consejo Consultivo de Aragón, la estimación del coste que puede llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno, y a ello responde la exigencia por la Ley de una Memoria económica.

A nuestro juicio, la Memoria al valorar el coste económico a que dará lugar la norma proyectada, en los términos en que está redactada resulta suficiente, y se completa con el certificado del Secretario General Técnico sobre la existencia de crédito para la financiación de la norma proyectada de 9 de mayo de 2023.

Tal y como se afirma, como la aplicación de la norma proyectada comporta un incremento de gasto en el ejercicio actual o en cualquier ejercicio posterior, resulta exigible el informe preceptivo del Departamento de Hacienda, concretando el artículo 13.1 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2023 que la emisión del informe le corresponde a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería:

*1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, 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 de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.*

Y obra en el expediente Informe de 4 de abril de 2023 de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

-Consta el **informe de evaluación de impacto de género y por razón de discapacidad** elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente con fecha 3 de mayo de 2023.



-Respecto a los **trámites de audiencia e información pública** a que se refiere el art. 47 del TRLPGA, hay que señalar que no se han evacuado formalmente al tratarse de una norma organizativa, y así se motiva adecuadamente en la Memoria Justificativa.

-Consta **Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento** conforme a lo exigido en el artículo 44.5 TRLPGA.

-Consta la **Memoria explicativa de igualdad** exigida en el artículo 48.4 TRLPGA, y que ha sido emitida por el órgano directivo impulsor del procedimiento, en el presente caso la Dirección General de Igualdad y Familias.

-**Publicidad activa:** No se ha cumplido con el mandato contenido en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, que impone la obligación de incorporar al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón el proyecto de Orden.

-Finalmente, de conformidad con lo exigido en el artículo 49.1 TRLPGA, deberá elaborarse una **memoria final** que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, en caso de que hubiera habido alguna variación en las mismas.

**B)** En lo que se refiere al texto del proyecto hemos de destacar, examinando, como ya adelantábamos con anterioridad, tanto cuestiones de técnica normativa como de adecuación material al ordenamiento jurídico.

**1.- Consideraciones de técnica normativa:**

En cuanto a la forma del texto, ha de examinarse atendiendo a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y



publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, y modificadas a su vez por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015 (publicadas en el BOA de 31 de diciembre de 2015).

El Proyecto de Orden consta de un título, una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por tres artículos y una Disposición Final.

## 2.- Consideraciones jurídico-materiales:

**-Título:** De acuerdo con las referenciadas Directrices de técnica normativa, el título forma parte del texto de la norma y permite su identificación, interpretación y cita.

El título del proyecto a nuestro entender comprende de forma adecuada el objeto regulado por la norma y su contenido esencial, mencionando su periodo de vigencia como marca la Directriz nº 8.

**-La parte expositiva:** Según las Directrices de técnica normativa, la denominación de “exposición de motivos” está reservada a los anteproyectos de Ley, no titulándose la parte expositiva en los demás tipos de disposiciones, por lo que en el presente caso tratándose de una Orden, resulta acertado que no se haya titulado esta parte de la norma.

Por lo demás, y teniendo en cuenta que la norma proyectada cuenta con sólo tres artículos, la parte expositiva cumple con la finalidad que tiene atribuida que es la de ser como el pórtico explicativo de toda norma que debe facilitar su entendimiento y aplicación, tal y como ha venido expresando el Consejo Consultivo de Aragón.

No obstante, falta en la parte expositiva una referencia a los principios de buena regulación incluidos en el artículo 129 de la LPAC 39/2015, que en su apartado primero establece expresamente que *“En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.



Por tanto, debe reflejarse la acreditación del obligado respeto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

-En la parte expositiva y en el artículo 1.1 y en la Disposición final única del proyecto normativo se recomienda sustituir la expresión “La presente Orden” por “Esta Orden” en beneficio de la diafinidad comunicativa como ha señalado en numerosas ocasiones el Consejo Consultivo de Aragón.

**-La parte dispositiva:** Estudiado el texto normativo, este centro directivo considera ajustada a derecho su redacción, sin que se propongan modificaciones al mismo.

Es cuanto tengo el honor de informar en Derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURIDICOS,

Fdo.: Carmen Lahoz Pomar.

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