



RJ 26-2024

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN DE 24 DE JULIO DE 2013, DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD, BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA, REGULADORA DE LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS BENEFICIARIOS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL COSTE DE LOS SERVICIOS, EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Bienestar Social y Familia el *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, reguladora de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO. - NATURALEZA DEL INFORME.

Este informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, conforme al cual *«una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá 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»*.

SEGUNDO. - ANÁLISIS JURÍDICO-PROCEDIMENTAL.

El procedimiento de elaboración del presente proyecto debe ajustarse a lo previsto en el capítulo IV del título VIII «capacidad normativa del Gobierno de Aragón», del TRLPGA.

Para analizar los trámites que han de seguirse en la elaboración de esta disposición normativa, hay que partir de su naturaleza jurídica reglamentaria. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 TRLPGA, *«[e]l Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria. No obstante, las personas miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno»*.

Y sobre el procedimiento que debe seguirse hasta la inserción en el ordenamiento jurídico del proyecto normativo cuya aprobación se pretende debe indicarse lo siguiente:

En primer lugar, de conformidad con el artículo 40.3 TRLPGA *«[c]uando se eleve para su aprobación una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo del ejercicio en curso, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa»*. No obstante, se comprueba que en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2024, se prevé expresamente, dentro del apartado concerniente a las iniciativas reglamentarias del Departamento de Bienestar Social y Familia, la regulación mediante Orden de la modificación de la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su



participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón, mandato que se viene a materializar a través de la disposición informada.

Superado lo anterior, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 42 TRLPGA, «*[l]a iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a las personas miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento*».

Así, para el comienzo de la tramitación, es necesario en primer término un acto formal de inicio del procedimiento. En este sentido, consta Orden de la Consejera de Bienestar Social y Familia, de 5 de enero de 2024, acordando el inicio de la elaboración del *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, reguladora de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón*, encomendando al Instituto Aragonés de Servicios Sociales la elaboración de la documentación procedente y la realización de los trámites preceptivos hasta su aprobación.

A continuación, prevé el artículo 43 del cuerpo legal mentado que *«una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un período de consulta pública»*. Al efecto, consta certificación del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia, perteneciente al Departamento de Presidencia, Interior y Cultura, acreditando que efectivamente se realizó la consulta pública previa en las fechas comprendidas entre el 10 de enero y el 24 de enero de 2024, recibiendo con motivo de la misma una serie de aportaciones que figuran anexas al documento.

Por su parte, el artículo 44 del reiterado TRLPGA dispone que *«el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, acompañado de una memoria justificativa»*. Se incorporará igualmente, de acuerdo con lo preceptuado en los apartados tercero y cuarto del mentado artículo, una memoria económica, un informe de evaluación de impacto de género que habrá de contener una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y un informe de impacto por razón de discapacidad, así como cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.

En este sentido, junto con la solicitud remitida a esta Secretaría General Técnica de emisión del presente informe, se acompañaba el proyecto de orden; la orden de inicio del mismo, firmada a 5 de enero de 2024; la antedicha certificación acreditativa de la realización de la consulta pública previa, de 31 de enero del corriente; memoria justificativa y económica, fechada a 9 de marzo de 2024, en la que constan los siguientes epígrafes: objeto de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, aportaciones obtenidas en la consulta pública previa, aspectos procedimentales, justificación de la necesidad e impacto social de la norma, cumplimiento de los principios de buena regulación, análisis del contenido de la norma y memoria económica; e informe de evaluación de impacto de género y por razón de discapacidad, suscrito por la unidad de igualdad del Departamento en fecha de 6 de marzo de 2024.

Ha de advertirse, sin embargo, que, a fecha de emisión del presente, únicamente consta publicado en el Portal de Transparencia la Orden por la que se acuerda el inicio del proyecto, por lo que habrán de ir incorporándose ulteriores documentos.



Una vez elaborada la documentación que precede, corresponde evacuar el informe que aquí nos ocupa, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que pudiera ser considerada relevante, tal y como mandata el apartado quinto del citado artículo 44.

Aquí concluyen los trámites que se han realizado a fecha de emisión del presente informe, refiriéndose en adelante el itinerario procedimental que se prevé seguir hasta la aprobación de la disposición normativa.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 47 TRLPGA, «*[c]uando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el “Boletín Oficial de Aragón”*». El plazo para desarrollar las mismas, con arreglo al apartado 2 del artículo 47, será de quince días hábiles. Tras su cumplimentación, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en cuanto órgano directivo competente, deberá proceder a emitir informe de análisis de las alegaciones formuladas.

Igualmente, el centro directivo habrá de someter el texto de la disposición reglamentaria a todo informe y dictamen que resulte preceptivo, así como a aquellos que pudiera considerar oportunos (ex art. 48.1 TRLPGA), trámites que se deberán cumplimentar si no se ha hecho en el momento procedimental previsto en el artículo 44.4c), con el que existe cierta antinomia cronológica.

A continuación, ha de recabarse informe del departamento competente en materia de hacienda si implica incremento de gasto o disminución de ingresos (ex art. 48.2 TRLPGA). Sobre este particular, al conllevar la norma un incremento del gasto, el expediente de la propuesta normativa, al que se incorporará el certificado del Secretario General Técnico recogido en el artículo 13.2 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, será remitido al Departamento de Hacienda y Administración Pública, al objeto de que evacúe el informe preceptivo previsto en el artículo 48.2 TRLPGA, en coherencia con el citado artículo 13 del mentado cuerpo legal.

En siguiente lugar dentro del artículo, pero momento procedimental anterior, pues ha de desarrollarse de forma simultánea a los trámites de audiencia e información pública, el texto se remitirá a las secretarías generales técnicas de los departamentos que puedan resultar afectados, así como, en su caso, a otros órganos de consulta o asesoramiento (ex art 48.3 TRLPGA). En particular, no será necesario el recabamiento de informe del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, pues no se encuentra entre las competencias de éste según el artículo 4 del Decreto 190/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Servicios Sociales; ni del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, dado que tampoco se halla entre las competencias de éste, según el también el artículo 4, pero en este caso del Decreto 191/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales.

Una vez completados dichos trámites, el órgano directivo elaborará una memoria explicativa de igualdad, explicando detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, tal y como exige el artículo 48.4 TRLPGA.



Con posterioridad, procederá la emisión de informe preceptivo por parte la Dirección General de Servicios Jurídicos, según se prevé en el artículo 48.5 TRLPGA.

En siguiente lugar, se recabará informe del Consejo Consultivo de Aragón (ex arts 48.6 TRLPGA y 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón), por cuanto se trata de un *proyecto de reglamento ejecutivo y sus modificaciones*, en la medida en que supone desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Finalmente, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y la Consejera de Bienestar Social y Familia procederá a su aprobación.

TERCERO. - ANÁLISIS DE COMPETENCIAS.

Las competencias de esta Administración para dictar la norma que nos ocupa se encuentran justificadas en los mandatos a los poderes públicos contenidos en la Constitución, tales como el del artículo 9.2, según el cual «*[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*», el del artículo 49.2, de reciente modificación, con arreglo al cual «*[l]os poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad*», mientras que de conformidad con el artículo 50, promoverán el bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud. Por último en cuanto al análisis del texto constitucional, el artículo 148.1.20ª permite la asunción de competencias a las comunidades autónomas en materia de asistencia social.

En el ámbito estatal, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dictada por las Cortes Generales, atribuye en su artículo 11 a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; pudiendo, además, definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas. Además, dicha Ley crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Dentro ya, por su parte, del ordenamiento jurídico-autonómico, el artículo 71.34ª atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia en materia de «*[a]cción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial*».

De acuerdo con la referida atribución competencial y de lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la Comunidad Autónoma de Aragón ha desarrollado el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en su ámbito territorial. Los servicios y prestaciones económicas de este sistema se han incorporado al Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 143/2011, de 14 de junio del Gobierno de Aragón y su concreción y procedimiento de acceso han sido objeto de un importante



desarrollo reglamentario, que ha ido adaptando su contenido a las condiciones existentes en cada momento.

La regulación de los distintos servicios y prestaciones económicas está contenida, fundamentalmente, en la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, reguladora de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios (y en sus sucesivas modificaciones).

Sin embargo y con el dictado del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, procede la modificación de esta última norma autonómica para adaptarla a las nuevas previsiones. Se concluye, así, que el centro directivo proponente ostenta competencia para dictar la disposición reglamentaria que ahora es objeto de informe por esta Secretaría General Técnica, y ello en coherencia con lo prescrito en el Decreto 54/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre habilitación normativa para la aprobación de las disposiciones generales necesarias para la ordenación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUARTO. - ANÁLISIS DE CORRECTA TÉCNICA NORMATIVA.

De conformidad con lo previsto en el artículo 44.1 TRLPGA, en el que se establece que «[e]l órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón», en coherencia con el artículo 44.5 del citado cuerpo legal, que exige que el presente informe realice un análisis de correcta técnica normativa, ha de valorarse en este epígrafe la adecuación del proyecto normativo informado a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

Como cuestión preliminar, se advierte que nos encontramos ante una disposición modificativa, de modo que habrá de someterse a las especificidades contenidas en las DTN 56 a 66.

El estudio de las precitadas directrices desprende la realidad de que en la elaboración del texto informado se han seguido las mismas, si bien se efectúan las siguientes puntualizaciones:

14. Fórmula aprobatoria.

La parte expositiva y la dispositiva de los decretos se engarzan mediante la fórmula por la que se aprueba el texto normativo, para su publicación y entrada en vigor. Dicha fórmula se inicia con el sintagma en su virtud, y debe hacer referencia, por este orden, en su caso al consejero que ejerce la iniciativa, al Consejero proponente –o los Consejeros que lo sean de manera conjunta-, a si la redacción final es de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, si fuera preceptivo –o bien, oído, cuando, siendo preceptivo pero no vinculante, no se hubiera seguido en su integridad-, y a la previa deliberación del Gobierno en su reunión de la fecha de aprobación. El párrafo se cierra con una coma y, en línea inferior, se coloca, centrada y con mayúsculas, la palabra dispongo, seguida de dos puntos.

En las órdenes y resoluciones el engarce suele hacerse mediante una frase que comienza con alguna expresión como en consecuencia, por ello, o similar, y termina con la palabra acuerdo o resuelvo.



Los proyectos de ley no incorporan fórmula aprobatoria, porque lo que aprueba el Gobierno es su remisión a las Cortes, que es la institución competente para la aprobación del texto como ley.

Ejemplo: “En su virtud, a iniciativa del Consejero de, a propuesta del Consejero de, de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día,

DISPONGO:”

La redacción de Directriz de Técnica Normativa nº 14 se muestra algo confusa, por cuanto no deslinda las prescripciones realizadas para las órdenes, entre las que suponen una innovación del ordenamiento jurídico y por tanto, se tratan de una norma; y las que suponen una aplicación del mismo, y por ello, en consecuencia, se tratan de meros actos administrativos.

Al respecto, la única modificación efectuada en el Acuerdo de 28 de mayo de 2013, el operado por el Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015, sí se orienta a establecer una diferencia entre órdenes, entre las que han de publicarse en Boletín Oficial de Aragón a excepción de las destinadas a la sección de anuncios del mismo, y las restantes. Sin embargo, no aborda la directriz que ahora nos ocupa. Al respecto, la Dirección General de Servicios Jurídicos se ha manifestado de forma contradictoria sobre la cuestión. Así, con el criterio que esta Secretaría General Técnica considera más correcto, en el informe de fecha de 15 de noviembre de 2022 (Informe nº registro DG-SSJJ: 586/2022, consultable mediante código seguro de verificación CSVZQ7DS8Y7CT1101PFI), decía: (...) *debe suprimirse el término “acuerdo” y sustituirse por “dispongo”, ya que estamos ante una disposición de carácter general, una norma reglamentaria y no ante un acto administrativo.* Por el contrario, el Informe nº registro DG-SSJJ: 721/20, consultable mediante código seguro de verificación CSV6S1517I8AZ1901PFI, opta por una interpretación más cercana a la literalidad de la directriz, y al efecto, diciendo: *En cuanto a la fórmula aprobatoria, el punto 14 de las DTN dice que: “En las órdenes y resoluciones el engarce suele hacerse mediante una frase que comienza con alguna expresión como en consecuencia, por ello, o similar, y termina con la palabra acuerdo o resuelvo”. Por lo que se debe revisar la utilizada en el proyecto.*

Esta disparidad motivará que este órgano formule consulta al mencionado centro directivo sobre el particular. No obstante, en orden a analizar la corrección del proyecto normativo que nos ocupa, considerando, como se ha indicado, más adecuada la primera de las soluciones, de conformidad con esa solución mixta el engarce sería correcto, pues utiliza el sintagma *en consecuencia*, sin embargo, la referencia al dictamen Consejo Consultivo deberá sustituir el actual *de conformidad* por *de acuerdo*, o bien, *oído*, en función del seguimiento al contenido del mismo una vez sea evacuado por el órgano consultivo.

31. Enumeraciones.

Cuando las divisiones de los artículos, apartados o párrafos consistan en enumeraciones, deberán respetarse las siguientes reglas:

(...)

c) Como regla general, cada ítem se iniciará con letra mayúscula y se separará del siguiente con punto y aparte (...)



En lo concerniente a esta directriz, se sugiere la revisión de la nueva redacción dada al artículo 17, particularmente la enumeración realizada en su apartado tercero, que no cierra cada uno de los ítems con el correspondiente punto y aparte.

34. Numeración y titulación.

Cada una de estas clases de disposiciones tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra (o la expresión única cuando alguna de las clases contenga sólo una) (...)

En este sentido, la *Disposición final primera*. *Entrada en vigor*, habrá de ser *Disposición final única*.

39. Disposiciones finales.

Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

(...)

f) las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y, en su caso, sobre la finalización de su vigencia. Salvo que se pretenda que la norma entre en vigor de forma inmediata (lo que deberá ser excepcional, dada la utilidad de la vacatio legis para posibilitar su conocimiento y la adopción de medidas preparatorias de su aplicación), la fijación de la fecha inicial no conviene hacerla por referencia a la publicación en el BOA, sino señalando el día, mes y año en que ha de producirse. Si se opta por el primero, la fórmula correcta es: “La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (...).”

Se sugiere, en coherencia con la directriz transcrita, la modificación de la disposición final única para, por motivos de seguridad jurídica, prever que la norma no entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, sino el día siguiente, siendo ésta la fórmula excepcional prevista.

40. Fecha y firma.

Completadas las disposiciones de la parte final, se agregarán, para la publicación del texto, la fecha y la firma o firmas que correspondan, que serán la del Presidente de la Comunidad Autónoma en las leyes, la del Presidente del Gobierno con refrendo del Consejero o Consejeros proponentes en los decretos, la del Consejero competente en las órdenes departamentales, o de los Consejeros en el caso de órdenes conjuntas, y la del Secretario General Técnico, Director General o Jefe de Servicio que corresponda en las resoluciones.

Sobre este particular, habrá de incorporarse en el borrador de la Orden la fecha y firma de la Consejera del Departamento de Bienestar Social y Familia.

53. Cita de leyes, decretos legislativos, decretos-leyes y decretos.

La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, debe incluir el título completo de la norma: tipo, número y año (con cuatro dígitos) separados por barra inclinada, fecha y nombre separados por comas. En las posteriores ocasiones se citará en forma abreviada (tipo, número, año y fecha).

De acuerdo con lo anterior, el 5º párrafo de la parte expositiva deberá incorporar tras la mención “Real Decreto”, la cita en forma abreviada (número, año y fecha).



60. División.

Normalmente no se estructurarán en títulos ni en capítulos, sino que su unidad de división será el artículo. Los artículos se numerarán en ordinales escritos en letras y se destacarán topográficamente

“Artículo primero. Modificación del Decreto” (...)

62. Modificaciones simples.

Si se trata de modificaciones de una sola disposición, la modificativa tendrá un “artículo único” (en negrita minúscula), titulado (a partir de la misma línea, en cursiva minúscula) con la identificación completa de la norma modificada detrás de la expresión “modificación de”.

De este modo, el artículo único del texto deberá constar en *negrita*, la titulación posterior iniciarse con la expresión *modificación de la Orden (...)*, y figurar la totalidad del título en *cursiva*, quedando, en definitiva, como sigue:

«Artículo único. Modificación de la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, reguladora de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón».

QUINTO. - OTRAS CIRCUNSTANCIAS RELEVANTES.

a) Análisis del proyecto de Orden.

En cuanto al contenido del texto, son pocas las observaciones que pueden hacerse desde esta secretaría, dada la especificidad técnica del IASS en relación al contenido.

No obstante, se aprecia algún aspecto en el que puede mejorarse el texto.

a) Principios de buena regulación.

En primer lugar, en cuanto a los principios de buena regulación, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 129.1 LPAC (expresamente aplicables a los proyectos de disposiciones administrativas autonómicas de carácter general, STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 7), en el preámbulo del proyecto de reglamento quedará suficientemente justificada la adecuación a los mencionados principios, los cuales se desarrollan en los apartados siguientes del mismo artículo, no pudiéndose tratar de una *mera cita de los principios de buena regulación sino (...)* cont[ener] una verdadera justificación de su adecuación a dichos principios, so pena de incurrir por ello en motivo de nulidad de pleno derecho (STS de 5 de julio de 2022, FJ3), no siendo tampoco suficiente *una mera justificación - explicación formal en la exposición de motivos* (STSJ de Navarra de 31 de marzo de 2021, FJ 5).

Analizadas tanto la memoria como la parte expositiva del texto, de similar redacción, se muestra que se enumeran todos los principios de buena regulación, pero vagamente se dice cumplir, y de forma muy sucinta y no suficientemente justificada, con los de necesidad, proporcionalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, pueden servir como ejemplos la memoria emitida por la Dirección General de Protección de Consumidores y Usuarios (en realidad, no obstante de la firma, redactada por los servicios de esta secretaría general técnica) con fecha de 7 de marzo de 2023 para el Decreto 74/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la composición, adscripción y funciones de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Aragón, consultable mediante el código seguro



de verificación CSV1J7S4O84DG1U01PFI; el propio Decreto 74/2023, de 17 de mayo, en cuya parte expositiva se hace larga referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación; o, de forma todavía más extensa y detallada, el preámbulo del Decreto 75/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la renovación, expedición, modificación y pérdida del título y carné que acredita dicha condición y categoría, también redactado por el Servicio de Contratación y Régimen Jurídico de esta Secretaría, y en el que se expone el contenido esencial de cada uno de esos principios.

Por tanto, este aspecto, tanto en texto como en memoria, deberá extenderse.

b) Sugerencias de redacción alternativa.

De otro lado, de la lectura del borrador normativo se propone la redacción alternativa de determinados extremos, tanto de la parte expositiva como dispositiva, en atención a lo que desde esta secretaría general técnica se considera que podría contribuir a una mayor calidad normativa.

- Se propone, en primer lugar, la revisión del segundo párrafo de la parte expositiva, que quedaría del siguiente modo:
«Las modificaciones introducidas en el Real Decreto afectan a las regulaciones autonómicas sobre esta materia, que han de adaptarse a la nueva realidad. En el caso de Aragón, esta regulación viene contenida en la Orden de 24 de julio de 2013 (...)»
- Con respecto al cuarto párrafo de esta misma parte expositiva, se sugiere una modificación en el sentido que sigue, a efectos de no caer en reiteración:
«Se modifica el artículo 10, en la medida en que el servicio de teleasistencia se configura como un derecho de todas las personas con reconocimiento de su situación de dependencia. Este servicio se establece como complementario del resto, excepto en el caso del servicio de atención residencial»
- El décimo párrafo, y sin perjuicio de lo indicado anteriormente con respecto a los principios de buena regulación, ha de variar su redacción, incorporando detrás de la referencia al TRLPGA la fórmula «*siendo estos principios los de (...)*», o similar.
- Ya en la parte dispositiva, el primero de los apartados del artículo único configura el siguiente tenor literal en el borrador informado:
«Uno. Se modifica el apartado tercero del artículo 10, que queda redactado de la siguiente manera:
“La teleasistencia se prestará como servicio complementario (...)”
Pues bien, se propone que la redacción se ajuste a la literalidad de la modificación establecida por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, que motiva el cambio, que además resulta más coherente con aquella contenida en los apartados primero y segundo del artículo 10 de la Orden de 24 de julio de 2013 modificada, quedando, por tanto, del siguiente modo:
«Uno. Se modifica el apartado tercero del artículo 10, que queda redactado de la siguiente manera:
“El servicio de teleasistencia se prestará como servicio complementario (...)”

c) Otras consideraciones.

Finalmente, en lo que respecta al borrador de la disposición normativa sobre la que se proyecta el presente informe, se emiten las siguientes consideraciones:

- El Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, en su apartado cuarto, al operar la modificación del artículo 8.3 del Real Decreto 1051/2023, de 27 de diciembre,



relativo a la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, remite al Anexo II del mismo, que determina la intensidad del precitado servicio según grado de dependencia, del siguiente modo:

«Grado I: de 20 a 37 horas mensuales.

Grado II: de 38 a 64 horas mensuales.

Grado III: de 65 a 94 horas mensuales.»

Por el contrario, el artículo 11 de la Orden 24 de julio de 2013 – en su redacción dada por Orden CDS/425/2023, de 30 de marzo –, establece las siguientes intensidades:

«- Grado III. Gran Dependencia: Entre 46 y 70 horas/mes.

- Grado II. Dependencia severa: Entre 21 y 45 horas/mes.

- Grado I. Dependencia moderada: Entre 10 y 20 horas/mes.»

De este modo, habría de valorarse la actualización de los mismos, conforme al contenido del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio.

- En segundo lugar, el apartado dos del artículo único de la disposición informada, por la que se da una nueva redacción al artículo 17 de la Orden de 24 de julio de 2023, en relación con los requisitos que han de cumplir las personas cuidadoras no profesionales, dice:

«Cuando la persona tuviera reconocida la situación de dependencia en grado III o II será necesaria la convivencia con la persona cuidadora no profesional. Cuando ambas no estén empadronadas en el mismo domicilio, se entenderá que existe convivencia si la persona cuidadora permanece en el domicilio de la persona dependiente o realiza tareas vinculadas a su atención durante cinco horas diarias de promedio, en cómputo semanal».

Esta nueva redacción, a excepción del subrayado, dimana del apartado cinco del Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, que modifica el artículo 12 del Real Decreto 1051/2023, de 27 de diciembre, en virtud del cual:

«Cuando la persona tuviera reconocida la situación de dependencia en grado III o II será necesaria la convivencia con la persona cuidadora no profesional» si bien en este caso, añade «dada la necesidad de atención permanente y apoyo indispensable y continuo que se requiere».

Habría de valorarse la compatibilidad de la nueva redacción contenida en el Proyecto de Orden informado con la *necesidad de atención permanente y apoyo indispensable y continuo* de las personas con situación de dependencia reconocida en grado III o II.

- Entrando en otras consideraciones de menor calado, se advierte que la disposición derogatoria única habrá de rematarse con punto “.”.

b) Análisis de la memoria

El contenido de la memoria a elaborar junto al texto normativo propuesto ha de ajustarse a lo preceptuado en el artículo 44.1 TRLPGA. En particular, habrá de contener en todo caso:

- a) *Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.*



b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.

d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

Por ello, se van a analizar la concurrencia de las anteriores exigencias:

a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.

Se considera, como se ha indicado con anterioridad, que la justificación no es suficiente.

b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

No se incluyen procedimientos administrativos en la disposición normativa, de modo que no procede.

c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.

Este inciso sí se incorpora, siendo suficiente la redacción dada al mismo.

d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

Se efectúa un análisis del impacto social de las medidas propuestas, que se considera igualmente suficiente.

No obstante, no se hace lo propio en relación a posibles efectos sobre unidad de mercado. Dicho mercado único tiene como rasgos fundamentales: ser un espacio donde se encuentren garantizadas la libre circulación de personas y bienes, y ser un espacio donde las condiciones esenciales de ejercicio de la actividad económica sean iguales requiriendo la efectiva unidad del orden económico nacional (...) [bajo] dos supuestos irreductibles: la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente (STC 79/2017, de 22 de junio de 2017, FJ 2).

Por tanto, ha de analizarse en qué medida puede la regulación contenida pudiera afectar a la unidad de mercado, y especialmente la compatibilidad con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y los principios informadores de la misma.

e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

Estas consideraciones, quedan, lógicamente, a la libre consideración del centro directivo promotor.

c) Análisis de la memoria económica.

Respecto de la memoria económica, la primera precisión que ha de realizarse versa sobre su ubicación en el seno de la memoria justificativa. Sobre ello, la ubicación del 44.3 TRLPGA, aunque de redacción no muy clara, al establecer una regulación fuera del apartado 1 del artículo (correspondiente al contenido de aquella) y aun del segundo, que también expresamente se refiere a contenido de la justificativa, parece orientarse a considerar la memoria económica como un documento aparte, y no como una mera parte de aquella. En este sentido se ha pronunciado también la Dirección General de Servicios Jurídicos: se deslinda la Memoria Económica de la Memoria Justificativa como se realiza en la LPGA que regula la memoria económica en un apartado distinto de la memoria justificativa (informe nº registro DG-SSJJ: 547/2022 de 19 de octubre de 2022, consultable mediante código seguro de verificación CSVJS2G1D46CM1T01PFI).



Entrando al estudio del contenido de la misma, siguiendo con los criterios expuestos por la Dirección General de Servicios Jurídicos, (...) *en la elaboración de toda disposición ha de hacerse una cuantificación de los costes que acarreará, 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 (...) siendo necesario que se realice un esfuerzo tendente tanto a calcular el gasto público que pudiera generar la aplicación de la norma como determinar la forma de financiación del gasto. Se debe señalar 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 es que el análisis económico y presupuestario es una exigencia de los principios de buena regulación aplicables en virtud del artículo 129 de la LPAC (Informe nº registro DG-SSJJ: 42/2023 de 14 de febrero de 2023, consultable mediante el código seguro de verificación CSVCP8HNUD8ET1L01PFI)*

En similar sentido se expresa el Consejo Consultivo de Aragón, en su dictamen 57/2011:

Como ya ha señalado en numerosas ocasiones este Consejo Consultivo, en la elaboración de toda disposición ha de hacerse una cuantificación de los costes que acarreará, y para cumplir su misión la memoria debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición

(...)

En definitiva, 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; exigencia que, desde luego, no puede entenderse cumplida con la que figura en el expediente. Esta insuficiencia –por no decir falta- de memoria económica constituye una tacha de legalidad, resultando necesario pues que se estime el coste de las medidas previstas, y, una vez evaluado, se determine su forma de financiación. (...)

Expuestas, pues, estas consideraciones generales, es momento de descender al estudio concreto de la memoria económica. Ésta se estructura en cuatro epígrafes, valorando individualmente el impacto de las diferentes modificaciones contenidas en la disposición normativa.

Concluye, con respeto a tres de ellas, particularmente aquellas que refieren el «*Impacto del reconocimiento de la teleasistencia como un derecho subjetivo para las personas con grado de dependencia que permanezcan en su domicilio*», el «*Impacto de las medidas que modifican los requisitos de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar en cuanto a las condiciones del cuidador*», y el «*Impacto de la actualización de las tablas de cuantías mínimas y máximas contenidas en la Disposición Adicional Sexta, de la Orden de 24 de julio de 2013*», que no vienen aparejadas de impacto económico, mientras que, por el contrario y en relación al «*Impacto de la nueva prestación de cuidados en el entorno familiar cuando exista un contrato laboral*», sí que se determina un incremento de los gastos a asumir por el centro directivo promotor, estimado en 3.619.331,81€ para el ejercicio 2024, y en 19.647.791,46€ para la anualidad 2025.

Lo anterior, cuyo cálculo parece responder a criterios razonables, determina la pertinencia de recordar nuevamente lo indicado en el epígrafe segundo. -*análisis jurídico procedimental* del presente informe, resultando preceptivo, una vez llegado el momento procedimental



oportuno, recabar informe del departamento competente en materia de hacienda, debiendo acompañarse el expediente de la propuesta normativa de certificado del Secretario General Técnico recogido en el artículo 13.2 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

Firmado electrónicamente

**LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO
DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA**

D^a. Lucía Horno Elósegui