



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS ESTATUTOS DE LA ENTIDAD PÚBLICA ARAGONESA DEL BANCO DE SANGRE Y TEJIDOS.

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, (en adelante, LPGA) 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 Decreto impulsado por parte de la Dirección Gerencia del Banco de Sangre y Tejidos y el contenido material de la norma.

PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN

1.- ANÁLISIS JURÍDICO PROCEDIMENTAL.

1) Procedimiento.

Atendiendo a la naturaleza reglamentaria de la disposición que se somete a informe, su elaboración ha de ajustarse al procedimiento previsto en los artículos 42 y siguientes de la LPGA, correspondiendo su iniciación al Consejero de Sanidad según lo establecido en el citado artículo.

2) Inicio del procedimiento de elaboración de la norma.

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 20 de diciembre de 2023, del Consejero de Sanidad, adoptada en cumplimiento del artículo 42.1 de la LPGA. En dicha Orden se acuerda el inicio del procedimiento para la modificación del Decreto 161/2022, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, encomendándose a la misma la elaboración y tramitación de modificación del proyecto normativo, sin perjuicio de la coordinación, supervisión e impulso por parte de la Secretaría General Técnica.

3). Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.

La Entidad Pública del Banco de Sangre y Tejidos elabora el texto de proyecto de Decreto, emitiéndose, con fecha 22 de enero de 2024, la memoria justificativa prevista en el artículo 44.1 de la LPGA, indicándose en la misma la ausencia de coste económico derivado de su aprobación. Dicha circunstancia se señala igualmente en la memoria económica elaborada, de fecha 22 de enero de 2024, donde queda plenamente justificada la ausencia de coste económico para la entidad.



La memoria 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.

Igualmente se incorpora en la memoria justificativa la valoración relativa al impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de Aragón, de fecha 12 de enero de 2024, que se completa, además, con un informe de la Directora Gerente del Banco de Sangre y Tejidos, de fecha 27 de febrero de 2024, de evaluación de impacto de género y de identidad de género, que amplía lo establecido en la memoria justificativa.

4) Consulta pública previa.

Respecto al trámite de consulta pública previa, ha de señalarse que dicho trámite puede omitirse, tal y como señala el artículo 43.3 de la LPGA, motivado en la memoria justificativa por la concurrencia de alguna de las causas legalmente previstas para tal fin, pudiendo prescindirse cuando se trate de una norma organizativa de la Administración autonómica o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

Consta en la memoria que este proyecto de Estatutos no tiene un impacto social directo, ya que no afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, ni tampoco les impone nuevas obligaciones y cargas que puedan suponer dificultades administrativas y económicas. Con la norma proyectada se pretende derogar la Disposición adicional única del Decreto 161/2022, de 2 de noviembre, para adaptar la gestión y el régimen de personal de la entidad a lo dispuesto en su Ley de constitución y en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

Por todo lo anterior, queda plenamente justificada la innecesariedad del trámite de consulta pública previa.

5) Audiencia e información pública.

Fue sometido al trámite de información pública, mediante Resolución de 13 de febrero de 2024 de la Directora Gerente de la Entidad Pública del Banco de Sangre y Tejidos publicado en Boletín Oficial de Aragón número 33, de 15 de febrero de 2024, por el que se modifican los Estatutos de la Entidad Pública Aragonesa Banco de Sangre y Tejidos, realizándose asimismo consulta al conjunto de los departamentos de la administración autonómica para asegurar el principio de coordinación en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tal y como señala el artículo 48.3 de la LPGA.

6) Valoración de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública.

Consta en el expediente una memoria elaborada por la Dirección Gerencia del Banco de Sangre y Tejidos, de fecha 16 de marzo de 2024, en la que se establecen las distintas entidades a las que se dio trámite de audiencia. Ninguna de ellas realizó observaciones. Asimismo, se sometió a consulta del resto de Secretarías Generales Técnicas de los



Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ninguno de ellos realizó valoración sobre el texto del proyecto normativo.

7) Informes y dictámenes.

Debe señalarse la necesidad de incorporar al procedimiento diversos informes o dictámenes preceptivos, exigidos por el ordenamiento jurídico, además del que corresponde a esta Secretaría General Técnica.

El primero de los citados informes preceptivos a emitir, correspondiente a la Dirección General de Servicios Jurídicos, lo establece el artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y su emisión debe producirse tras la formulación del presente informe por parte de esta Secretaría General Técnica.

El segundo, previsto igualmente en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, es el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo, que deberá emitirse a continuación del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, y viene requerido por la condición de reglamento ejecutivo que reviste el Decreto elaborado, pues viene a dar cumplimiento al mandato contenido en la Disposición final primera de la Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, que determina que el Consejo de Dirección elevará al Gobierno de Aragón, para su aprobación, los estatutos de la entidad, a través del Departamento responsable de salud, por lo que cualquier modificación de los estatutos debe seguir el mismo procedimiento que para su elaboración.

Además, doctrina establecida por el propio Consejo Consultivo de Aragón confirma la naturaleza del proyecto de estatuto como reglamento ejecutivo, haciendo suya la interpretación del Tribunal Constitucional en su sentencia 18/1982 y del Tribunal Supremo, en su sentencia de 9 de noviembre de 2005, así como en el Dictamen 323/2018, sobre la aprobación de los Estatutos de Aragonesa de Servicios Telemáticos; el Dictamen 60/2015, sobre la aprobación de los Estatutos del Instituto Tecnológico de Aragón, el Dictamen 1/2009, de la Comisión Jurídica Asesora, y el Dictamen 116/2009, del Consejo Consultivo de Aragón, estos dos últimos ambos sobre la aprobación de los Estatutos del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón.

Dicha norma tiene en cuenta los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos núms.: 42/2022, de 23 de marzo y RJS 518/2023, de 26 de octubre y de la Dirección General de la Función Pública de 29 de noviembre de 2023 “sobre la corrección jurídica de la convocatoria de integración aprobada por Resolución de 29 de junio de 2023, de la Dirección Gerencia de la Entidad Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos”

Dado que la aprobación del Decreto no comporta incremento de gasto tal y como se señala en la memoria económica elaborada por la Dirección Gerencia del Banco de Sangre y Tejidos de fecha 22 de enero de 2024, resulta innecesario el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos tal y como señala el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024 y el artículo 48.2 de la LPGA.

8) 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 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.

2.- ANALISIS DE COMPETENCIAS

El artículo 43 de la Constitución Española, entre los principios rectores de la política social y económica, reconoce el derecho a la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la competencia para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Este derecho constitucional queda recogido en el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Aragón que reconoce el derecho a la protección de la salud de los aragoneses. El artículo 71.55.^a atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios, ejerciendo en la materia la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 148 y 149.1 de la Constitución.

En virtud de las competencias asumidas, mediante la Ley 3/2005, de 12 de mayo, se crea la entidad pública aragonesa Banco de Sangre y Tejidos, como entidad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y como Centro Comunitario de Transfusión y de Banco de Tejidos Humanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, encargado de llevar a cabo las actuaciones que corresponden al Sistema de Salud de Aragón en lo relativo a donación, procesamiento, preservación, almacenamiento, conservación y distribución de los componentes sanguíneos y tejidos humanos, así como la coordinación de la Red Transfusional de Aragón.

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, y de acuerdo con lo que establece el artículo 4 de la Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, los estatutos de la entidad son propuestos por el Consejo de Dirección y aprobados por el Gobierno de Aragón.

En la reunión celebrada por el Consejo de Dirección el día 22 de enero de 2024, se acordó proponer la modificación de los estatutos con el objeto de suprimir la Disposición adicional única del Decreto 161/2022, de 2 de noviembre. Asimismo, con fecha 9 y 15 de febrero de 2024 se ha informado del proyecto de modificación del Decreto a los representantes de los trabajadores.

Asimismo, la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, establece en su artículo 97.2 que los estatutos de los



organismos públicos se aprobarán por Decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta conjunta de la persona titular del departamento competente en materia de hacienda y del titular del departamento al que el organismo quede adscrito y la publicación de los mismos en el Boletín Oficial de Aragón.

Consecuentemente, el contenido de la disposición elaborada y la competencia material propia para el desarrollo de las medidas contenidas permiten concluir la competencia del Gobierno de Aragón para aprobar la regulación de los estatutos del Banco de Sangre y Tejidos, a propuesta conjunta de la persona titular del departamento competente en materia de hacienda y del titular del departamento al que el organismo quede adscrito.

3.- ANÁLISIS DE CORRECTA TÉCNICA NORMATIVA

Desde el punto de vista de técnica normativa (art. 44.1 y 44.5 LPGA) debemos acudir a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DNT).

Con arreglo a la directriz 13 se entiende que debe incorporarse a la parte expositiva una referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados es decir, al informe de esta Secretaria General Técnica y el que con posterioridad emitirá la Dirección General de Servicios jurídicos, audiencia e información pública de las entidades y sectores afectados, etc. Esta información debe figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula promulgatoria.

Este párrafo se engarzará mediante la expresión en su virtud, haciendo referencia por este orden al Consejero de Hacienda y Administración Pública y al Consejero de Sanidad, a si la redacción final se realiza de acuerdo con el dictamen que emitirá el Consejo Consultivo de Aragón u oído el mismo, si no se asumiese su contenido en su integridad. Incluyendo la fecha de la deliberación del Gobierno de Aragón e incorporando la palabra dispongo seguida de dos puntos, centrada y con mayúsculas.

Asimismo, ha seguido las especificidades de los decretos aprobatorios regulados en el apartado IV de las directrices de técnica normativa.

Respecto a las especificidades de las disposiciones modificativas reguladas en el apartado II, al tratarse de una modificación de una sola disposición, la modificativa tendrá un “artículo único” (en negrita minúscula, titulado a partir de la misma línea, en cursiva minúscula) con identificación completa de la norma modificada detrás de la expresión “modificación de”, por lo que la modificación deberá adaptarse a dicha directriz.

CONTENIDO MATERIAL DEL PROYECTO NORMATIVO

La Disposición Adicional única del mencionado Decreto dispone lo siguiente:

1. *“ 1. Cada vez que en los Estatutos aprobados por el presente Decreto se haga mención al personal funcionario se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.*



2. *La entidad pública aragonesa Banco de Sangre y Tejidos, a los efectos de la aplicación del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, será considerada Servicio de Salud, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional octava de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.*

El artículo 19 de la Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación, distingue entre personal de la entidad directivo y no directivo y, dentro de este último, entre personal laboral propio, personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón incorporado inicialmente a la entidad y aquel otro que, con posterioridad, haya alcanzado destino en ésta por medio de las formas de provisión previstas en la legislación sobre función pública. Dentro de este personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de origen pueden haber obtenido destino en el Banco de Sangre y Tejidos funcionarios, estatutarios y laborales.

En la Ley 3/2005, de 12 de mayo, de creación del Banco de Sangre y Tejidos y, posteriormente, en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, que establece un nuevo régimen de personal de las entidades de derecho público, la regulación del personal y de la gestión del personal del Banco de Sangre y Tejidos se remite al Estatuto Básico del Empleado Público y al Estatuto de los Trabajadores, según el puesto sea funcionario o laboral; se admite la categoría de laboral propio, pero no de funcionario propio ni de estatutario propio.

En la propia Ley de constitución del Banco de Sangre y Tejidos, no se menciona que la gestión del personal se rija por el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Además, la consideración del Banco de Sangre y Tejidos de Aragón como servicio de salud a los efectos de personal, afecta también al Servicio Aragonés de Salud dado que por definición, el ámbito propio del personal estatutario son los servicios integrados en el Servicio Aragonés de Salud, y no otros.

El Estatuto Marco, según dispone el artículo 1 de la Ley 55/2003, tiene por objeto *"establecer las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud, a través del Estatuto Marco de dicho personal."* Y el artículo 2 delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos: *"1. Esta ley es aplicable al personal estatutario que desempeña su función en los centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud de las comunidades autónomas o en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado."* De lo expuesto se concluye que como servicios de salud, prescindiendo de interpretaciones parciales, se tiene que entender el Servicio Aragonés de Salud, no encontrándose integrado el Banco de Sangre y Tejidos que, como dispone su propia Ley de constitución (artículo 1) así como el Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por



el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos (artículo 11.2), es una entidad de derecho público que se encuentra adscrita al Departamento de Sanidad.

Por servicios de salud, en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se entienden los servicios de salud constituidos en cada Comunidad Autónoma, artículos 44, 49 y 50, así como en los artículos 1 y 2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

En este sentido se ha pronunciado la Dirección General de Servicios Jurídicos en el informe RSJ nº 518/2023, de 26 de octubre, sobre el recurso planteado frente a la Resolución de 29 de junio de 2023, de la Directora Gerente del Banco de Sangre y Tejidos, por la que se aprueba la convocatoria de integración de personal laboral con contrato indefinido fijo en la condición de personal estatutario del Banco de Sangre y Tejidos, así como en el informe nº 49/2022, de 23 de marzo, al que alude, sobre la consulta efectuada acerca de la aplicación de la disposición final segunda de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público:

"La solicitud de informe justifica que, al ser las funciones de la entidad de centro sanitario, su personal debe considerarse equivalente a los servicios de salud. Nadie duda que la Entidad solicitante ejerza sus funciones de centro sanitario, pero tal consideración de centro sanitario no lo incluye en el concepto de servicio de salud."; "Desde la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículos 44, 49 y 50), un servicio de salud equivale al órgano autonómico que tiene integrados los centros, servicios y establecimientos destinados a la prestación del servicio público de asistencia sanitaria al ciudadano."

En este punto en el informe aludido de 26 de octubre de 2023, la Dirección General de Servicios Jurídicos considera dudosa jurídicamente la equiparación del Banco de Sangre y Tejidos al concepto Servicio de Salud, desde el punto de vista material plasmado en el informe nº 49/2022, como por la forma de equiparación, a través de una norma de carácter reglamentario.

Se ha tenido también en consideración el informe de la Dirección General de la Función Pública de 29 de noviembre de 2023, *"sobre la corrección jurídica de la convocatoria de integración aprobada por Resolución de 29 de junio de 2023, de la Directora Gerente de la entidad aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos."*

La Disposición Adicional octava de la Ley 55/2003 a la que alude la Disposición Adicional del Decreto 161/2022, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, establece lo siguiente:



"Siempre que en esta ley se efectúan referencias a los servicios de salud se considerará incluido el órgano o la entidad gestora de los servicios sanitarios de la Administración General del Estado, así como el órgano competente de la comunidad autónoma cuando su correspondiente servicio de salud no sea el titular directo de la gestión de determinados centros o instituciones". Esta disposición limita claramente la equiparación que se pueda hacer a los casos en los que se dicen en "esta ley", no en otras; y no es un Decreto una norma de rango apto para ampliar la equiparación que se hace en una norma de rango de Ley. Tampoco existe previsión en este sentido en la Ley de constitución de la entidad Banco de Sangre y Tejidos, como ya se ha mencionado, ni en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, por lo que se estaría vulnerando el principio de la jerarquía normativa recogido en el artículo 38.1 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón.

Todo lo expuesto pone de manifiesto la necesidad de que se proceda a la modificación del Decreto 161/2022, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos de la entidad pública aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos, con el objeto de suprimir la Disposición adicional única por entender que se está ampliando el campo de aplicación de la Ley 55/2003 al Banco de Sangre y Tejidos siendo que no es servicio de salud en su concepto material ni jurídico, y que se está vulnerando el principio de jerarquía normativa.

CONCLUSIÓN SOBRE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

En lo que afecta a la tramitación del procedimiento, debe entenderse que la misma ha sido plenamente conforme con los requisitos previstos en la LPGA, como se ha justificado en el presente informe. Debe subrayarse la necesidad de recabar el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD
Jorge Luis Emperador Bartumeus