



PN-276/24

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS PRECIOS Y TARIFAS MÁXIMAS APLICABLES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SANITARIOS CON MEDIOS AJENOS AL SISTEMA DE SALUD DE ARAGON.**

Examinado el proyecto de Orden por la que se aprueba el texto refundido de la Orden por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón, elaborado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

1º) Competencia.

En aplicación del artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, han de ser sometidos preceptivamente al informe de la Secretaría General Técnica competente, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de corrección de técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

Según resulta de los artículos 4 y 5 del Decreto 39/2024, de 28 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, corresponde a esta Secretaría General Técnica la coordinación, supervisión e impulso de los proyectos normativos elaborados por el Departamento o sus organismos públicos adscritos. Entre tales funciones debe estimarse comprendida la emisión del preceptivo informe sobre los proyectos normativos emanados del Departamento, al que se refiere el citado artículo 44.5 de la LPGA.

2º) Objeto.

Se somete a informe el proyecto de Orden por la que se aprueba el texto refundido de la Orden por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón.

La norma proyectada constituye una modificación de la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, dictada en desarrollo del Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre Acuerdos de Acción Concertada de Servicios Sanitarios y Convenios de Vinculación con Entidades Públicas y Entidades sin Ánimo de Lucro, aprobado a su vez como reglamento ejecutivo del texto refundido de la Ley del Servicio Aragonés de Salud, aprobado por Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre, y de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

El marco de gestión de las prestaciones sanitarias resultante tras la aprobación de la referida Ley 11/2016, de 15 de diciembre, contiene como posibilidades de gestión las tres modalidades siguientes: la gestión directa o con medios propios, la gestión indirecta con arreglo a alguna de las fórmulas establecidas en la normativa sobre contratos del sector público, y la gestión mediante acuerdos de acción concertada con



entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro. Esa triple modalidad de gestión es la que también recoge el artículo 56 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

Es para las dos últimas modalidades –contratos públicos y acuerdos de acción concertada- para las que el Departamento de Sanidad aprueba unos precios máximos a tomar en consideración tanto en los procedimientos de contratación administrativa como en los relativos a acuerdos de acción concertada.

3º) Corrección del procedimiento seguido.

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 a 49 de la LPGA, correspondiendo su aprobación al Consejero de Sanidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 del Decreto 62/2017, de 11 de abril, al señalar que por el Departamento de Sanidad se determinarán las tarifas máximas aplicables a los conciertos, y habilitarse expresamente al titular del Departamento de Sanidad para llevar a cabo dicha aprobación por la disposición final primera de dicho Decreto.

### 3.1) Documentación preceptiva.

Consta la orden de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo, dictada por el Consejero de Sanidad, de fecha 24 de junio de 2024, conforme a lo previsto en el artículo 42 de la LPGA, en la que se encarga la elaboración del proyecto normativo a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación y se señala que la tramitación se hará conforme al procedimiento de urgencia previsto en el artículo 50 de la LPGA, en atención a circunstancias extraordinarias para el interés público que se acreditarán en el expediente. Dichas circunstancias, sin embargo, no se justifican en la memoria que acompaña al proyecto normativo

El artículo 44.1 de la LPGA dispone que el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa acompañado de una memoria justificativa que contendrá: una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación, un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica, las aportaciones obtenidas en la consulta pública, el impacto social de las medidas que se establezcan y cualquier otra consideración que se estime de relevancia. Dicha memoria ha sido emitida, con fecha 3 de julio de 2024, por el Director General de Asistencia Sanitaria y Planificación, señalando la necesidad de aprobación de la nueva norma como marco de los procesos de licitación que corresponde efectuar, principalmente, al Servicio Aragonés de Salud.

Al limitarse la norma elaborada a determinar unos precios y tarifas máximas a los que se ajustarán en el futuro los posibles acuerdos de acción concertada y contratos administrativos que puedan suscribirse con entidades para la prestación de servicios sanitarios, cuya efectiva suscripción dependerá en todo caso de la existencia de créditos presupuestarios aprobados a tal fin, cabría considerar inicialmente, como se señala en la memoria justificativa de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación, que la aprobación de la norma no conlleva incremento de gasto respecto a la situación actualmente existente ni implica gasto alguno por sí misma, razón por la cual no resultaría necesario recabar el informe del Departamento de Hacienda y Administración



Pública que establece el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

### 3.2) Audiencia e información pública.

El proyecto normativo sometido a informe viene a dar desarrollo a una previsión normativa, dirigida a determinar el marco de gestión propio de servicios sanitarios por medios ajenos al Servicio Aragonés de Salud. La regulación material de dicho régimen de gestión, en lo que concierne a los acuerdos de acción concertada, ya fue objeto del oportuno trámite de audiencia e información pública, en el transcurso de la tramitación del ahora Decreto 62/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, sobre Acuerdos de Acción Concertada de Servicios Sanitarios y Convenios de Vinculación con Entidades Públicas y Entidades sin Ánimo de Lucro.

La fijación de los precios y tarifas máximas constituye una mera decisión de naturaleza administrativa ordenadora de la gestión de los servicios sanitarios, que autolimita y orienta las futuras licitaciones de contratos administrativos y las convocatorias de acuerdos de acción concertada, fijando la cuantía máxima que no puede sobrepasarse en tales procedimientos de contratación o concertación de servicios.

Consecuentemente no se ven afectados materialmente los derechos e intereses de las entidades que puedan participar en el futuro en dichos procedimientos de contratación o concertación de servicios, pues la fijación de dichos límites económicos constituye una facultad de la Administración, gozando las posibles entidades interesadas de plena libertad para participar en tales procedimientos, en atención a los cálculos de viabilidad o rentabilidad que corresponda a los costes propios de la prestación.

Por todo ello, resulta innecesaria la realización del trámite de audiencia o información pública previsto, dentro del procedimiento de elaboración de reglamentos, en el artículo 47 de la LPGA.

### 3.3) Informes y dictámenes.

Al entender que la disposición elaborada no tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo de la Ley, sino de simple desarrollo del artículo 9.2 del Decreto 62/2017, de 11 de abril, no cabe considerar preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Asimismo, y dado que el contenido material de la orden aprobada, al establecer el anexo de precios y tarifas máximas, en el ejercicio de una competencia que tiene asignada normativamente el Consejero de Sanidad, conforme al artículo 9.2 del Decreto 62/2017, de 11 de abril, viene a ordenar el ejercicio de competencias en materia de prestación de servicios, fijando criterios a atender por los órganos de contratación del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, cabe estimar necesaria la emisión del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según lo previsto en el artículo 48.5 de la LPGA.

Asimismo, y dado que la aprobación de la Orden no comporta inicialmente incremento de gasto presupuestario, resultaría igualmente innecesario el



informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024. No obstante, y tal como se indica en la memoria justificativa, razones de control del gasto público y de garantía de la estabilidad presupuestaria aconsejan solicitar informe de impacto económico de la nueva norma al Servicio Aragonés de Salud y, posteriormente, a la vista del mismo, al Departamento competente en materia de hacienda.

#### 3.4) Competencia para la aprobación.

La titularidad de la potestad reglamentaria queda determinada en el artículo 36 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, la competencia del Consejero de Sanidad para aprobar el proyecto normativo deriva directamente de la habilitación normativa contenida en el Decreto 62/2017, de 11 de abril, en su disposición final primera, así como en el propio mandato de desarrollo contenido en su artículo 9.2.

#### 4º) Contenido material.

En relación con el texto del proyecto normativo cabe realizar las siguientes observaciones:

- a) En primer lugar, debe analizarse la corrección del título dado al proyecto normativo. En tal sentido, ha de cuestionarse la calificación de texto refundido dado a la norma, ya que dicha denominación, en el sistema de fuentes del derecho, se reserva a disposiciones de rango legal aprobadas por el Gobierno previa delegación del Parlamento, como se contempla en el artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Aragón. No parece por ello adecuado el título dado al proyecto normativo, al reservarse la expresión “texto refundido” a normas de rango legal, aprobadas en virtud de delegación legislativa, y no de rango reglamentario. Por otro lado, y en atención a lo señalado en la memoria justificativa, no estamos tampoco ante una norma que tenga como objetivo consolidar en un texto único el conjunto de modificaciones previas acordadas, sino que justamente se procede a una revisión amplia del anexo de precios y tarifas vigentes, con una reestructuración de procesos asistenciales y una revisión o actualización de las cuantías de precios y tarifas. Es decir, no se trata de refundir normas previas en una única norma, sino que se pretende introducir nuevas modificaciones y proceder a una revisión generalizada de cuantías. En consecuencia, cabe estimar la inadecuación, por razones formales y materiales, de la consideración de “texto refundido” que se otorga a dicho proyecto normativo, entendiéndose que en lugar de una “refundición” o “consolidación” nos hallamos ante una modificación o actualización del anexo de precios y tarifas máximas, si bien razones de seguridad y aplicabilidad llevan a incorporar un nuevo anexo completo. Debe, además, destacarse que el nuevo texto refundido no incorpora articulado, limitándose al anexo de la Orden vigente, razón por la que no deroga la anterior Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, como haría un texto refundido, sino que modifica exclusivamente su anexo.

En el título de la Orden elaborada ha de hacerse expresa mención a la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, pues el Anexo que se modifica supone una



modificación del contenido de dicha Orden, ya que a dicho anexo se remite su artículo 1. No estamos, como puede apreciarse, ante el texto refundido de una norma, sino ante la revisión general del anexo de esa norma, lo cual debe quedar claramente establecido en el título de la norma que se pretende aprobar.

- b) En la parte expositiva, y de acuerdo igualmente con lo señalado por los criterios de técnica normativa, se señala expresamente como trámite preceptivo la emisión del informe de esta Secretaría General Técnica, al que debiera añadirse el necesario informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como, en el caso de que se emita, el informe de la Dirección General de Presupuestos. Debiera igualmente justificarse de forma más amplia la tramitación conforme al procedimiento de urgencia, ya que nada se dice en la memoria justificativa ni en la orden de inicio sobre las circunstancias extraordinarias para el interés público que se invocan para optar por dicho procedimiento.
- c) En cuanto al enunciado del artículo único del proyecto normativo, y dado que la nueva norma se limita a modificar y actualizar el anexo de la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, dejando subsistente su articulado, debiera reformularse en el siguiente sentido: "Modificación del Anexo de la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, por la que se establecen los precios y tarifas máximas aplicables en la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón, que se incorpora a continuación".
- d) Debe observarse igualmente que la Orden elaborada carece de parte final, entendiéndose oportuna la incorporación de una disposición derogatoria y de disposiciones finales que faculden a los órganos directivos del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la nueva Orden como la necesaria precisión en cuanto a la entrada en vigor de la norma aprobada, tras su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

El presente informe no entra en la consideración del anexo de procedimientos y precios, entendiéndose que su contenido responde a criterios técnicos aplicados tanto por la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación como del Servicio de Gestión Económica, Contratación y Asuntos Generales de esta Secretaría General Técnica.

Por último, debe señalarse que recientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón han cuestionado la legalidad de determinados preceptos del Decreto 62/2017, de 11 de abril, y declarado la no aplicación a los acuerdos de acción concertada de la Orden SAN/1221/2017, de 21 de julio, pero al no ser firmes tales sentencias y haberse planteado frente a ellas recurso de casación por parte del Gobierno de Aragón, no puede entenderse suspendida su vigencia, resultando por ello de obligado cumplimiento para la Administración, dando con ello plena cobertura a la disposición elaborada por la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación.

5º) Nueva versión del proyecto normativo.

De conformidad con las observaciones realizadas en este informe, y de mutuo acuerdo con la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación, en cuanto responsable de la elaboración del proyecto normativo, se procede a revisar la



redacción del mismo, procediendo con ello a fijar el texto final que ha de someterse a la aprobación del Consejero de Sanidad.

Asimismo, se llevan a cabo correcciones en el texto de carácter exclusivamente formal para una mejor redacción del mismo.

De acuerdo con todo ello, se informa favorablemente el proyecto normativo elaborado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria, sin perjuicio de lo indicado en el presente informe en orden a la mejor formulación de sus previsiones.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica  
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD  
Jorge Luis Emperador Bartumeus