



RJ 218/2024

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA EL REGISTRO DE PERSONAL DE ATENCIÓN DIRECTA QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN CENTROS DE PROTECCIÓN Y REFORMA DE MENORES PROPIOS, CONCERTADOS O CONTRATADOS POR EL INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES.

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Bienestar Social y Familia el proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Personal de atención directa que presta sus servicios en centros de protección y reforma de menores propios, concertados o contratados por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, 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 TRLPPGA), 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 TRLPPGA.

Para analizar los trámites que han de seguirse en la elaboración de esta Orden 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.* Dicho precepto es coherente con lo dispuesto por el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

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

Con carácter previo a la regulación del procedimiento, el artículo 40.3 TRLPPGA prevé que, *[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.* Al respecto, se comprueba que el mismo no aparece en el Plan Anual Normativo del ejercicio 2024, pero, sí consta su justificación, efectivamente, en el epígrafe VI de la memoria justificativa, la cual funda dicha necesidad en la especial vulnerabilidad de las personas acogidas residencialmente, y, especialmente, y en los hechos acontecidos en el sistema de protección de menores de edad que se encuentran bajo dicho acogimiento residencial. Se aprecian circunstancias más que suficientes para proceder a la regulación de la materia, aun no constando en el Plan Normativo.

En primer lugar, 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, lo que el artículo 43.1 (paradójicamente fuera del correspondiente al inicio del procedimiento) denomina *orden de inicio*. En este sentido, consta en expediente Orden de la Consejera de Bienestar Social y Familia de 14 de agosto de 2024 (documento con código seguro de verificación CSV886RY162HB1301PFI), acordando dicho inicio y encomendando su elaboración y la cumplimentación de los trámites subsiguientes al Instituto Aragonés de Servicios Sociales.



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 de la Jefa de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Economía y Justicia, acreditando que efectivamente se realizó la consulta pública previa entre el 28 de agosto de 2024 y el 11 de septiembre del mismo, no habiéndose recibido aportaciones durante dicho período.

Por su parte, el artículo 44 TRLPPGA de la norma precitada 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.

En este sentido, en la solicitud remitida a esta secretaría, se da traslado del proyecto de orden, memoria justificativa y económica, firmadas ambas con fecha de 23 de noviembre 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 y análisis del contenido. Por su parte, la memoria económica carece de apartados.

A continuación, de conformidad con el apartado 4 del artículo 44, se recabará informe de evaluación de impacto de género de la unidad de igualdad del Departamento, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación, sexual, expresión o identidad de género, un informe de impacto por razón de discapacidad, ambos a elaborar por la unidad de igualdad de la secretaría general técnica; así como, cualesquiera otros informes que pudieran ser preceptivos de conformidad con la legislación sectorial. Los informes de impacto se han solicitado a la Secretaría General Técnica de forma simultánea al que nos ocupa, y se emitirán con posterioridad.

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.

Por su parte, de conformidad con el artículo 53 TRLPPGA, *[l]as normas que estén en procedimiento de elaboración se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*. Consultado dicho portal, la documentación generado hasta el día de emisión del presente informe ha ido siendo objeto de publicación, lo que habrá de hacerse asimismo con la que se produzca a posteriori.

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 TRLPPGA), 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, habría de recabarse informe del departamento competente en materia de hacienda si implica incremento de gasto o disminución de ingresos (ex art. 48.2 TRLPPGA). No obstante, la memoria



económica arguye no suponer tal, por lo que no sería necesaria su solicitud. Posteriormente se analizará esta cuestión, en el análisis correspondiente a la memoria económica (páginas 9 a 10), por lo que nos remitimos a lo indicado en la misma.

En siguiente lugar, de conformidad al mismo artículo, pero en 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 TRLPPGA) que hayan de ser consultados.

A continuación, si se concluyese que el proyecto normativo supone incremento de gasto, de conformidad con los artículos 13.1 y 2 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024 y 48.2 TRLPPGA, sería necesario contar con la financiación adecuada en los programas de gasto, lo que se acreditará mediante certificado de la Secretaría General Técnica, y solicitarse informe del departamento competente en materia de hacienda. No obstante, los trámites referidos en este párrafo no serán necesarios en caso de concluirse, como se ha hecho, que no se incrementa el gasto o se disminuyen los ingresos.

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 TRLPPGA y 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón), si así se considera necesario. No obstante, dicha consulta, en el caso que nos ocupa, tienen carácter facultativo, de conformidad con el citado artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo.

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 elevación a Consejo de Gobierno, para su aprobación.

TERCERO. - ANÁLISIS DE COMPETENCIAS.

Las competencias de esta Administración para dictar la norma que nos ocupa se encuentran, en primer lugar, en los mandatos a los poderes públicos contenidos en la Constitución, cuyo artículo 39.4 prevé que *[l]os niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos*. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, establece en su artículo 24e) como principio rector de las políticas públicas, el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de orientar sus políticas de acuerdo al objetivo de *[g]arantizar la protección de la infancia, en especial contra toda forma de explotación, malos tratos o abandono*, mientras que el artículo 71 le atribuye competencias en las 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*, según su subapartado 34ª, y *[m]enores, que incluye la regulación del régimen de protección y tutela de los menores desamparados o en situación de riesgo*, según la 39ª.

Por su parte, el artículo 82 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, establece que *[c]orresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia en materia de protección y de ejecución de medidas de reforma de los menores, que ejercerá a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, adscrito al Departamento competente por razón de la materia*.

Asimismo, el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo atribuye también una serie de competencias al Instituto Aragonés de Servicios Sociales en materias de declaraciones de riesgo, desamparo y protección de menores.

A su vez, el Decreto 18/2024, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Familia, atribuye competencia al Departamento referido en su titulación en materias tales como *[l]a propuesta, coordinación, dirección, ejecución y control de las políticas públicas del Gobierno de Aragón en los ámbitos propios de la acción social. En particular: inclusión social, servicios sociales (...)* infancia, según su artículo 1a.



Por tanto, se concluye que el centro directivo proponente ostenta competencia para dictar la disposición reglamentaria que ahora es objeto de informe por esta Secretaría General Técnica.

CUARTO. - ANÁLISIS DE CORRECTA TÉCNICA NORMATIVA.

En cumplimiento de 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 la elaboración de este proyecto normativo se han seguido las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón.

No obstante, se efectúan las siguientes puntualizaciones. Para ello, se indicarán las directrices de técnica normativa en relación a las cuales se cree que puede ajustarse mejor el texto.

3. Único objeto

En una misma disposición debe regularse un único objeto, pero en todo su contenido y, si procede, los aspectos que tengan relación con él.

En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.

En relación a esta Directriz de Técnica Normativa, podría valorarse si, en vez de la publicación de una nueva norma, podría introducirse su regulación como un título más del Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, o como un capítulo de su Título VII.

13. Consultas e informes

En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc. Esta información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

De acuerdo al orden jurídico-procedimental expresado en el epígrafe Segundo del presente informe, se solicitarán durante la tramitación una serie de trámites e informes. Así, se citan audiencia a asociaciones y organizaciones, información pública y el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Al respecto, pueden citarse también el trámite de sometimiento al presente informe de la Secretaría General Técnica y también de otros que pudieran exigirse de conformidad con la legislación sectorial, o el recabamiento de sugerencias a las secretarías generales técnicas.

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.

(...)

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:”

En virtud de la transcrita disposición de técnica normativa, faltarían dos puntos tras la palabra *dispongo*.



22. Capítulos.

A menos que se trate de textos normativos muy breves y de objeto singular, los artículos se agruparán, por razones sistemáticas (no meramente por la extensión), en capítulos, con contenido materialmente homogéneo.

Se numerarán con romanos y su encabezamiento, escrito con mayúsculas, se situará centrado en la página y sin punto; en línea inferior, sobre la del primer artículo de cada capítulo, debe ir el nombre de éste, también centrado y sin punto, pero con minúsculas (salvo la mayúscula inicial y las que procedan ortográficamente) y en negrita.

La composición será la siguiente:

“CAPÍTULO I (centrado, mayúsculas, sin punto)

Disposiciones generales (centrado, minúscula, negrita, sin punto)”

No obstante la escasa extensión del texto, el propio contenido del mismo ampararía una división en dos capítulos, uno relativo a disposiciones generales, compuesto por los artículos 1 y 2, relativo al objeto, finalidad y ámbito de aplicación del propio Decreto, y otro relativo a las diferentes aristas de la regulación del Registro en cuanto tal, del 3 al 10.

28. Composición.

La palabra artículo se escribe con letras minúsculas (salvo la inicial) y sin abreviatura, del mismo tipo que el texto, seguida del número cardinal, tras el que se coloca punto y, separado de él por un espacio, el título que indique muy concisamente el contenido o materia a que se refiere cada artículo, en cursiva, formando la línea superior y rematado también con punto. No deben aparecer ni subrayados ni negritas.

En las líneas siguientes se sitúa el texto del artículo, escrito en letra redonda minúscula (salvo las iniciales que procedan ortográficamente).

De esta forma, se pone de manifiesta la ausencia del punto tras la descripción del artículo 6.

30. División del artículo.

Cuando resulte necesario, el artículo deberá dividirse en apartados distintos para cada uno de aquéllos, numerados en cardinales arábigos en cifra (no se numerará cuando se trate de apartado único), pero sin títulos; no es conveniente que los apartados de un artículo sean más de cuatro o cinco.

Los párrafos de cada apartado no se numeran, como regla general, por no considerarse subdivisiones. Pero cuando deba subdividirse el apartado, se hará también en párrafos, que pueden ser señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente a partir de la a (utilizando todas las letras del alfabeto, incluso ñ y w, pero no los dígrafos ch y ll) y envueltas con el signo de paréntesis posterior.

Y cuando los párrafos de los apartados deban, excepcionalmente, subdividirse, las subdivisiones se numerarán correlativamente con ordinales arábigos, en masculino o en femenino, según proceda (1º, 2º, 3º, ó 1ª, 2ª, 3ª).

No deben iniciarse las divisiones ni las subdivisiones de los artículos, apartados y párrafos con quiones, asteriscos ni otras marcas.

Los subapartados del apartado 1 del artículo 2 se inician mediante un guión, lo que es incorrecto de conformidad con la disposición de técnica normativa transcrita, debiendo sustituirse por letras minúsculas.

En la misma línea de lo indicado, en los tres primeros subapartados del apartado 1 del artículo 3, las a su vez subdivisiones se inician mediante un guión, enumeración que de acuerdo a la DTN 30 ha de realizarse con ordinales arábigos.

31. Enumeraciones.

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



a) Cada ítem debe concordar gramaticalmente con la oración introductoria; con el inciso final, si lo hay; y entre sí, no mezclando clases distintas (infinitivo inicial, o bien sustantivo creado por nominalización del verbo, u otras formulaciones, que han de ser en todo caso homogéneas).

b) Los epígrafes no deben ir sangrados, sino con los mismos márgenes que el resto del texto, y las cláusulas de introducción y cierre no estarán tabuladas.

c) Como regla general, cada ítem se iniciará con letra mayúscula y se separará del siguiente con punto y aparte; salvo que la enumeración sea una lista o relación formada únicamente por sintagmas nominales, en cuyo caso se iniciarán con minúscula y se separarán con coma al final de cada uno, excepto el penúltimo, que acabará con la conjunción y o con la o; y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con punto y aparte.

A sensu contrario, la regulación de los sangrados se complementa con lo dispuesto en la DTN 61, limitándolo al nuevo texto de otra disposición normativa, por lo que, en lo demás, éstos no han de existir.

En lo concerniente a esta directriz:

a) se han de corregir los sangrados y tabulados, presentes a lo largo de todo el texto. Singularmente, se han detectado en los guiones del apartado 1 del artículo 2, en el apartado 1 del artículo 5, vagamente en los subapartados del apartado 2 del artículo 6 y en las disposiciones de la parte final.

b) se debe revisar la metaconcordancia gramatical de las enumeraciones contenidas en el proyectado apartado 5.

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), y se escribirán en el margen izquierdo de la línea superior del texto, en el mismo tipo de letra que éste, (minúscula salvo la inicial de la palabra disposición), sin negrita, cursiva ni subrayado y también sin abreviaturas.

Las disposiciones deben llevar título.

A diferencia de lo prescrito y arriba indicado por la directriz nº 28 para el articulado, el título de las disposiciones carece de cursivado. Por ello, deberá eliminarse en todas ellas, pues está presente el mismo en la transitoria y en las dos finales.

36. Disposiciones adicionales.

Las disposiciones adicionales incorporan reglas que no pueden situarse en el articulado sin perjuicio de su coherencia y unidad interna y deberán regular:

a) los regímenes jurídicos especiales que impliquen la creación de normas reguladoras de situaciones diferentes de las previstas en la parte dispositiva. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

b) las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado incluirlas en el articulado.

c) los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas (con indicación del plazo en el que deberán cumplirse).

d) los preceptos residuales que, por su naturaleza o contenido, no encuentren acomodo en otra parte del texto.

Por su relación en cuanto a la transitoria de lo que se va a referir, se comenta junto a aquélla.

37. Disposiciones transitorias.

Las disposiciones transitorias tienen como finalidad facilitar el tránsito al nuevo régimen jurídico, y deben incluir, por este orden, los preceptos siguientes:

a) los que establezcan una regulación autónoma y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición;



b) los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la nueva;

c) los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva a situaciones jurídicas iniciadas antes de su entrada en vigor;

d) los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o ultraactividad de la derogada para regular situaciones jurídicas producidas después de la entrada en vigor de aquélla, y

e) los que, para facilitar la aplicación definitiva de la norma nueva, regulen de modo especial (autónomo y provisional) situaciones jurídicas producidas después de la entrada en vigor de aquélla.

El contenido de la prevista disposición transitoria no se dirige a reglar situaciones jurídicas que resulten afectadas por la sucesión normativa (de hecho, la norma que nos ocupa no viene a sustituir a ninguna anterior), sino a establecer un mandato no normativo, por lo que su contenido se encuadra más correctamente como disposición adicional, por lo que habría de renombrarse como tal.

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 debería 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 haya de producirse. Si se opta por lo primero, la fórmula correcta es: "La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (y no al día siguiente de su publicación)".

Si no se estableciera ninguna indicación la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el "Boletín Oficial de Aragón", de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

Con arreglo a esta directriz, la opción más correcta sería la de determinar la fecha concreta de entrada en vigor, con independencia de la fecha de su publicación (para lo que debería calcularse periodo habitual de remisión al «Boletín Oficial de Aragón» y el de publicación tras la recepción).

No obstante, si se opta por mantener la solución contenida actualmente en el proyecto normativo, se emplea la fórmula correcta.

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.

De conformidad con esta directriz, habrá de introducirse la firma del Presidente del Gobierno de Aragón junto a la de la Consejera de Bienestar Social y Familia.

QUINTO. - OTRAS CIRCUNSTANCIAS RELEVANTES.

a) 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.*

2. Desde la perspectiva de la simplificación administrativa, la memoria justificativa descrita en el apartado anterior incluirá también:

- a) *La motivación y razones por las que se establezca el régimen de autorización o licencia, declaración responsable o comunicación, cuando la disposición normativa regule cualquier forma de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares.*

(...)

- f) *Cuando la disposición normativa regule procedimientos y servicios, la memoria justificativa incorporará una breve descripción de las siguientes cuestiones:*

1.^a *Los canales para la presentación de las solicitudes y los criterios para establecerlos y para fijar el plazo de resolución.*

2.^a *El volumen estimado de solicitudes.*

3.^a *Las razones para exigir la concreta documentación que ha de aportarse con la solicitud, así como las que determinen que la Administración actuante no prevea la consulta u obtención por ella misma de los datos o documentos exigidos o la aportación en un momento posterior de la tramitación.*

4.^a *El flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.*

5.^a *Una previsión de las medidas organizativas que se van a adoptar para la óptima gestión del procedimiento administrativo electrónico en cada estadio del flujo de tramitación, así como los canales de atención a la ciudadanía que se van a establecer en cada momento de la tramitación.*

6.^a *Como anexo a la memoria deberán incluirse, en su caso, los modelos de declaración responsable.*

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 que su justificación no es suficiente. Como también se tratará en el apartado correspondiente al estudio del texto, pues en su parte expositiva también han de justificarse ex art 129.1 LPAC, nos remitimos a lo allí indicado (páginas 10 a 11 del presente informe).

- 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 incluye este análisis.

- 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, pues como se ha citado más arriba, se certifica por la jefe de servicio competente la ausencia de aportaciones durante dicho trámite.

- 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.*

El impacto social se refiere en el título del epígrafe unido a necesidad y oportunidad, no efectuándose sin embargo el correspondiente su análisis. Por tanto, deberá incluirse, bien en una modificación, bien en la memoria final.

Tampoco se analizan los 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 pudiera la regulación contenida 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; especialmente, en relación a la ausencia de afección como consecuencia de una limitación al acceso a la actividad a aquellas personas con vecindad administrativa o civil aragonesa, a título de ejemplo.



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

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

2. *Desde la perspectiva de la simplificación administrativa, la memoria justificativa descrita en el apartado anterior incluirá también:*

a) *La motivación y razones por las que se establezca el régimen de autorización o licencia, declaración responsable o comunicación, cuando la disposición normativa regule cualquier forma de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares.*

No se prevé ningún régimen de intervención como los citados, pero se recomienda la referencia a dicha inexistencia.

1.^a *Los canales para la presentación de las solicitudes y los criterios para establecerlos y para fijar el plazo de resolución.*

Dichos canales, que sí se refieren en el artículo 7.1 del proyecto normativo, no se analizan en la memoria justificativa.

2.^a *El volumen estimado de solicitudes.*

No se refiere.

3.^a *Las razones para exigir la concreta documentación que ha de aportarse con la solicitud, así como las que determinen que la Administración actuante no prevea la consulta u obtención por ella misma de los datos o documentos exigidos o la aportación en un momento posterior de la tramitación.*

Tampoco se refiere.

4.^a *El flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.*

Ídem a la anterior.

5.^a *Una previsión de las medidas organizativas que se van a adoptar para la óptima gestión del procedimiento administrativo electrónico en cada estadio del flujo de tramitación, así como los canales de atención a la ciudadanía que se van a establecer en cada momento de la tramitación.*

Ídem a la anterior.

6.^a *Como anexo a la memoria deberán incluirse, en su caso, los modelos de declaración responsable.*

No será necesario, pues no se recogen.

b) Análisis de la memoria económica.

Respecto de la memoria económica, la primera precisión que ha de realizarse versa sobre su ubicación extramuros de la memoria justificativa, que a juicio de esta Secretaría General Técnica se ha efectuado correctamente por el centro directivo promotor. Sobre ello, la ubicación del 44.3 TRLPPGA, aunque de redacción no muy clara, al establecer una regulación fuera del apartado 1 del artículo (correspondiente al contenido de aquélla) 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 aquélla. En este sentido se ha pronunciado también la Dirección General de Servicios Jurídicos: *se sugiere que se deslinde 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).

Ahonda en el entendimiento como correcto de esta interpretación la dicción del artículo 49.1 TRLPPGA, que también paradójicamente ofrece luz situándose extramuros del precepto que regula el documento concreto, como veíamos en relación a la orden de inicio. En éste, correspondiente a la memoria final, se separan claramente la memoria justificativa y la memoria económica, considerándolos como dos documentos diferentes («se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica»).

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 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 (...) 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 referido 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. La misma concluye que no supone aumento de gasto por dos razones: por un lado, por cuanto, únicamente supone la creación de un registro, y por otro, en la medida en que su posterior llevanza se va a realizar por medios materiales y personales ya existentes. En dicho sentido, estudiado el texto, no se aprecia, efectivamente, cuestión alguna que pueda suponer una determinada consecuencia económica.

Sobre ello, cabe indicar que deberían hacerse una serie de precisiones:

1. En general, la memoria económica debería extenderse algo más, en orden a un análisis detallado del contenido de la norma, y la ausencia de implicaciones económicas. Al menos, refiriendo a través de que medios materiales y personales se va a gestionar el Registro.
2. No se analiza el propio coste de elaboración de la norma, independiente del de su aplicación, aun cuando pudiera no tenerlo, por elaborarse por los propios servicios jurídicos del IASS, o porque los trámites de consulta pública se hayan desarrollado a través de los propios servicios competentes en materia de participación pública del Gobierno de Aragón.

c) Estructura y contenido.

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) Protección de datos.

Se observa en el texto, en concreto, en su artículo 10, una actividad que reviste la apariencia de tratamiento de datos a efectos de la definición del artículo 4.2) del Reglamento General de Protección de Datos. Para su puesta en marcha, deberá consultarse a la unidad de protección de datos y administración electrónica de la secretaría general técnica, o en su caso, a la unidad análoga del propio IASS.

c) Otras cuestiones.

-Convendría clarificar que la inscripción tiene carácter únicamente declarativo, no tratándose de un requisito necesario para desarrollar la actividad laboral en los centros de menores objeto de la disposición.

-El contenido del apartado 2 del artículo 5, de acuerdo al principio de unidad temática que prevé la DTN 29, se encuadraría con mayor coherencia en los artículos 6, 7, 8, o en uno introducido *ex novo* tras éste último.

-La obligación contenida en el apartado 2 del artículo 5, relativa a la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración, requiere la realización de dos matizaciones, en caso de que, por un lado, hubiera centros cuya responsabilidad correspondiese a personas físicas y no jurídicas (circunstancia que supone esta Secretaría General Técnica del Departamento que no ocurrirá, pero de lo que tampoco tiene certeza); y por otro, que se reconociese a aquéllos cuyos datos se inscriben derecho de acceso, en línea con la penúltima sugerencia realizada en este apartado.

En ambos casos, en cuanto personas físicas, se requeriría una justificación del cumplimiento de los requisitos de capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, de conformidad con el artículo 14.3 LPAC, pues *el potencial colectivo de [interesados] que (...) alcanza a la generalidad de las personas físicas (...) sin distinguir ninguna condición personal que justifique que se imponga la obligación de [actuar] por medios electrónicos. (...) línea del art. 14.2 LPAC (...) resulta indispensable que la disposición reglamentaria recurrida hubiera establecido las características y condiciones de determinados colectivos de personas físicas que, como establece el art. 14.3 LPAC, "[...] por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos [...]" deban relacionarse obligatoriamente por medios electrónicos con la Administración, delimitando así los supuestos y condiciones del alcance de esa obligación. (...) [lo que] requiere identificar que características o circunstancias concurren en determinados obligados tributarios, que les diferencien del conjunto de los obligados tributarios-para los que relacionarse electrónicamente es un derecho- y que justifican la pertinencia de imponerles la obligación de relacionarse necesariamente de forma electrónica, en lugar del derecho, ejercitable o no, a hacerlo en esta forma* (STS de julio de 2023, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, FJ 6). Por tanto, en ambos supuestos, debería justificarse dicha especial capacidad para relacionarse a través de medios electrónicos o, de lo contrario, establecer ambas posibilidades, a través de medios físicos o electrónicos.

-En el artículo 6 se refiere al establecimiento de un protocolo para acceder al Registro. En aras a evitar la dispersión normativa, en la línea establecida por la disposición de técnica normativa nº3, así como con arreglo al artículo 71.2 LPAC, se recomienda incluir ya dicha regulación en el presente Decreto.



-También en cuanto al artículo 6, se plantea si, con arreglo al Reglamento General de Protección de Datos, más que en cuanto a posibles interesados en procedimiento (condición que ostentarían, más bien, en el procedimiento para acceder y tratar los datos en aplicación de dicho Reglamento, más que en el procedimiento de inscripción de los mismos).

-No se prevé qué ocurriría en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 7 y 8. Por más que una disposición de rango reglamentario no sea el instrumento adecuado para la tipificación de infracciones, sí puede contenerse una remisión a norma legal, tal como pueda ser, a título ejemplificativo, la siguiente: «la omisión de esta obligación será sancionada de acuerdo con el Título X de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón».

Es cuanto procede informar.

Firmado electrónicamente

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

D^a. Lucía Horno Elósegui