



Informe nº registro DG-SSJJ: 00692/2024

Vista la solicitud de informe del Secretario General Técnico del Departamento de Sanidad que ha tenido entrada en este centro Directivo sobre el **“Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la Comisión de Innovación del Sistema de Salud de Aragón”**, la Dirección General de los Servicios Jurídicos informa en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

I.-

De la naturaleza del informe.

La disposición adicional primera de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón y los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica y Organismos dependientes.

El art. 48.5 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), determina que en el presente caso el informe tiene carácter preceptivo no vinculante.

II.-

De la competencia en la materia.



En primer lugar, debemos analizar el régimen competencial en la materia a tratar, para con posterioridad, profundizar en la forma y el fondo del proyecto objeto de informe.

La Comunidad Autónoma de Aragón, según el art. 71.55, de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EA), tiene competencia exclusiva en materia de Sanidad, en concreto: *“Sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública”*.

III.

Adecuación del procedimiento seguido.

Respecto a la competencia para la elaboración de un proyecto normativo, partiremos de que la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde, por regla general, al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53 del Estatuto de Autonomía y del artículo 36 LPGA.

Visto así el régimen competencial en la materia y el órgano competente, debemos profundizar en el texto normativo sometido a consideración. Para efectuar el citado análisis comenzaremos analizando la forma del mismo para, a continuación, estudiar el fondo.

El texto sometido a nuestra consideración es un Proyecto de Decreto. Debemos acudir al 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). Dicha norma establece en sus artículos 42 y siguientes el procedimiento para la elaboración de reglamentos.

De la documentación remitida resulta que todos los trámites legales previstos los preceptos citados se ha cumplido algunos, otros de forma incompleta y se constata la ausencia de otros, así se acompaña:

- Orden de 8 de marzo de 2024, del Consejero de Sanidad por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del Decreto por el



que se crea y regula la Comisión de Innovación Digital del Sistema de Salud de Aragón.

- No se justifica la inexistencia de consulta pública previa, en aplicación del art. 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la interpretación de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, en aplicación del art. 133.4 de la LPAC.
- Con arreglo al art. 47.4 in fine LPGA, siendo un reglamento organizativo no ha sido sometido a información pública ni audiencia a los interesados.
- Con arreglo a la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón ha sido objeto de publicación en el portal de transparencia de Aragón.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad de 25 de octubre de 2024, sobre el proyecto de Decreto.
- No se justifica que con arreglo al art. 48.3 LPGA se indica que se ha dado traslado a las secretarías generales de los diferentes departamentos.
- Memoria justificativa de la necesidad de promulgación de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, los principios de buena regulación e indicación de ausencia de coste económico, cuestión que debe ser analizada con arreglo a lo que se dirá posteriormente. Analiza el impacto por razón de género, orientación sexual, expresión, identidad de género y discapacidad.
- Consta memoria explicativa de igualdad al amparo del art. 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, aunque firmado por el Director General de Salud Digital e Infraestructuras el 7 de noviembre de 2024, debería haber sido realizado por la Unidad de igualdad de género de la Secretaria General Técnica del Departamento.
- Nuevo informe de evaluación de impacto de género de 23 de octubre de 2024 de la Secretaria General Técnica del Departamento.

Además el art. 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, prorrogado para el ejercicio



2025, señala: “Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería”.

En cuanto al análisis de coste está incompleto, no se han cuantificado los costes de personal administrativo y técnico que necesitará la creación de la Comisión a pesar que no incrementa el gasto deben ser analizados los costes. Así se pueden observar en el artículo 4.4 del proyecto sometido a consideración.

Así el art. 48.4 TRLPGA establece: “Se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”.

De esta forma, y al no existir estimación alguna del coste el defecto debe ser objeto de corrección por cuanto una cosa son la estimación de costes y otra su financiación, el Consejo Consultivo de Aragón (y la extinta Comisión Jurídica Asesora) se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la cuantificación de costes de la memoria económica, así Dictamen 2/2013, 3/2013, 54/2009, 103/2010 y 57/2011.

Éste último señala: “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 acarrearán, y para cumplir su misión la memoria debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición, lo que exigiría, en el caso que nos ocupa, que se estimara el número de deportistas que van a poder beneficiarse de las ayudas (pues el Departamento, sin duda, ha de conocer el número de deportistas que vienen beneficiándose de ellas, y ha de poder hacer una previsión sobre la variación que tal número puede experimentar con el cambio propuesto), y se cuantificara el previsible coste que puedan tener (sabiendo el coste actual). Una vez cuantificado, podrá llegarse a la conclusión de que el incremento del coste no es muy relevante, y que puede ser financiado con la misma partida presupuestaria que permite ahora sufragar las ayudas, pero esto es otra cuestión: ha de observarse que el artículo 13.1 de la Ley de Presupuestos exige que se determine tanto el coste como su forma de financiación (exigencia hoy también



recogida en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009). No basta, pues, con la mera afirmación de que se cubrirán los gastos con el actual presupuesto: la memoria ha de comenzar por estimar estos gastos.

Pero es que, además, resulta inverosímil la afirmación de que las medidas relativas a la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo o al apoyo en otros sectores de actuación “no se prevé, dada su naturaleza, que tengan incidencia en los programas de presupuestos del Departamento competente”. No parece que fuera necesario esperar a las consideraciones que presentó el Instituto Aragonés de la Juventud para darse cuenta que las bonificaciones en los albergues juveniles iban a tener incidencia en los presupuestos; y la mera sustitución (ante la queja del Instituto) de la bonificación por la previsión de que se podrán suscribir convenios a tal fin no hace desaparecer esta realidad: o bien es una mera declaración carente de contenido que no pretende llevarse a efecto (en cuyo caso no merece estar en la norma), o bien esta llamada a tener una aplicación práctica, en cuyo caso hay que estimar el importe de estas bonificaciones y prever su forma de financiación. Y estas consideraciones pueden extenderse a otras ayudas, como las medidas de apoyo a la incorporación al mercado de trabajo, o de apoyo a emprendedores, o de oferta de servicios para la salud relacionados con el alto rendimiento deportivo: sin duda, dichas medidas tendrán, si se llevan a la práctica, un coste económico, que tendría que estimarse y prever su forma de financiación.

Y si resulta sorprendente que la memoria económica afirme que no hay efectos de tal naturaleza, aún es más sorprendente que el preceptivo informe del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo se limite a señalar que “a la vista de lo expresado en el último párrafo de la memoria económica, en el que se asegura que la aprobación del nuevo decreto... no implicará incremento de gasto... este centro directivo emite informe favorable”. La redacción parece dar a entender que ni siquiera se ha examinado el proyecto, dando por buena la afirmación de que no habría efectos económicos.

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”.

Para proceder a la aprobación de la norma deben cumplirse los defectos observados a fin de no incurrir en vicio de nulidad previsto en el art. 47.2 Ley 39/2015.

En último lugar, el presente Proyecto de Decreto se trata de una disposición de carácter general elaborada en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por lo que NO será necesario el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en aplicación del art. 16.1.2) Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

IV.

Sobre el texto sometido al presente informe.

Así las cosas, tras efectuar un breve análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto, debemos a continuación efectuar un estudio completo del fondo del asunto, analizando el articulado propuesto. Estudio que realizaremos desde una doble perspectiva, de un lado la técnica normativa y de otro el fondo jurídico del proyecto sometido a informe.

El proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Comisión de Innovación Digital del Sistema de Salud e Aragón consta de una parte expositiva, seis artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

Desde el punto de vista de la técnica normativa señala el art. 44 TRLPTA “...*elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón...*”.

Desde el punto de vista de la técnica normativa debemos acudir 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 parcialmente modificada por la Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 29 de diciembre de 2015, por el que se aprueba la modificación de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón (en adelante, DTN).



a) En primer lugar debemos analizar la parte dispositiva del proyecto de decreto. Desde el punto de vista de la técnica normativa debemos indicar que, de acuerdo con la directriz 1.2 de las DTN, las disposiciones, excepto los anteproyectos de ley, no titularán la parte expositiva.

La parte expositiva, debe cumplir con la citada con la directriz 1.2 de las DTN, (así como con la directriz 12 del ACM): “Su función es explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y los aspectos más relevantes de la tramitación (consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados)”.

Además, con arreglo al artículo 129.1 LPAC, en la Parte Expositiva del proyecto se debe justificar la adecuación a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de acuerdo con la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

b) El proyecto de decreto consta de seis artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El texto propuesto desarrolla la composición, funciones y el funcionamiento de la Comisión que se crea.

Se sugiere la eliminación en el artículo dos de la expresión “(en adelante Comisión)”, al ser poco acertada desde el punto de vista del texto sometido a consideración, entendiéndose innecesaria para la lectura del proyecto.

En el artículo 4 se sugiere la inclusión, a la vista de la relevancia desde el punto de vista de la innovación que afectará a los derechos de los usuarios del Sistema de Salud de un vocal a propuesta del Comité de Bioética de Aragón. Entendemos que debido a la posible afectación en los derechos de los usuarios y paciente sería conveniente, a fin de asegurar dichos deberes la inclusión como vocal de un miembro de CBA por la importancia de las decisiones que puedan derivarse a la vista de sus funciones recogidas en el Decreto 96/2013, de 28 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Comité de Bioética de Aragón y los Comités de Ética Asistencial de la Comunidad Autónoma de Aragón.



De igual forma, por razones de técnica normativa se sugiere el desdoblamiento del artículo 5 propuesto en el proyecto de decreto. Entendemos que un artículo debe recoger un concepto o idea, quedando un primer precepto destinado a las Subcomisiones de la Comisión y en precepto distinto a los Grupos de Trabajo de la misma que incluiría desde el apartado 5 del precepto.

V.

Conclusiones.

Deben corregirse los defectos procedimentales indicados en la consideración tercera.

De igual forma se sugieren alternativas de redacción a la vista de lo señalado en la consideración cuarta del presente informe.

Es cuanto tengo el honor de informar sobre el ***“Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la Comisión de Innovación del Sistema de Salud de Aragón”***. No obstante, Usted resolverá.

A la fecha de firma electrónica

EL LETRADO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN.

SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD.