



RJ 184-2024/ PN281

INFORME DE LAS SECRETARÍAS GENERALES TÉCNICAS DE BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA Y DE SANIDAD, RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE CREA Y REGULA LA COMISIÓN DE COORDINACIÓN SOCIOSANITARIA.

Sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas tanto de Bienestar Social y Familia como de Sanidad el *proyecto de orden por la que se crea y regula la Comisión de Coordinación Sociosanitaria*, procede realizar las siguientes observaciones.

PRIMERO. - NATURALEZA DEL INFORME.

Este informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, conforme al cual *una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá informe de la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.*

SEGUNDO. - ANÁLISIS JURÍDICO-PROCEDIMENTAL.

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

Para analizar los trámites que han de seguirse en la elaboración de esta Orden hay que partir de su naturaleza jurídica reglamentaria. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 TRLPGA, «1. *El 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. (...) 6. Las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia*».

Y sobre el procedimiento de elaboración hasta la inserción en el ordenamiento jurídico de la Orden cuya aprobación se pretende, debe indicarse lo siguiente:

En primer lugar, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 42.1 TRLPGA, *la 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 de producción normativa, que en el caso que nos ocupa, por partir la iniciativa de dos departamentos del Gobierno de Aragón, ha de adoptarse conjuntamente por los titulares de ambos



departamentos. En tal sentido, consta orden de inicio del procedimiento de fecha 27 de noviembre de 2024 (documento consultable con código seguro de verificación CSVVS2Q1HC0GY1U0XFIL), encomendando su elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de Sanidad y de Bienestar Social y Familia, órganos directivos a los que corresponderá el impulso del procedimiento.

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*. No obstante, el apartado tercero del citado artículo establece la posibilidad de prescindir de dicho trámite *cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias*, habiéndose acogido la presente norma a dicha excepción, en razón de su naturaleza meramente organizativa, cuyos efectos se han de desplegar intramuros de la organización administrativa.

Por su parte, el artículo 44 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, consta en el expediente la memoria justificativa y memoria económica, ambas de 21 de enero de 2025 (documentos con código seguro de verificación CSVNL2TGOA5HG1W0XFIL y CSV8H5DVFO3IU180XFIL, respectivamente).

Igualmente, consta la emisión de los informes emitidos de impacto por razón de género y discapacidad (documento con código seguro de verificación CSVHV4NKFG1HW150XFIL), emitidos por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica de Sanidad con fecha de 31 de octubre del corriente, de conformidad con las letras a) y b) del apartado 4 del artículo 44 TRLPGA.

Una vez elaborada la documentación que precede, corresponde evacuar el presente informe, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que pudiera ser considerada relevante.

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.

En siguiente momento procedimental, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 47 TRLPGA, *cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se 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”. No obstante, lo anterior, el apartado cuarto del precepto arriba referido contempla la posibilidad de prescindir de estos trámites en normas de carácter presupuestario u organizativo, por lo que su realización en el caso que nos ocupa es potestativa, no preceptiva, entendiéndose innecesaria su realización.

Por otro lado, no conllevando el proyecto de norma un incremento del gasto, no será necesaria la solicitud de informe al Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.2 TRLPGA.

Del mismo modo, teniendo en cuenta de que se trata de una norma cuyo contenido no afecta a las competencias de otros departamentos del Gobierno de Aragón, no procede su remisión al resto de secretarías generales técnicas en virtud de lo dispuesto en el 48.3 TRLPGA.

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. No resulta obligada la solicitud de informe a la Inspección General de Servicios, toda vez que dicha exigencia procedimental corresponde únicamente respecto a las propuestas de modificación de las estructuras orgánicas de los Departamentos, no hallándonos ante una propuesta normativa de tal alcance.

Por otra parte, el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, no prevé consulta preceptiva al Consejo Consultivo en el caso de tramitación de proyectos de reglamentos no ejecutivos, sin perjuicio de que pueda ser consultado, con carácter facultativo, en el caso de proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno. En definitiva, de esta regulación no se desprende la obligatoriedad de solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, sí su posibilidad.

En último lugar, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de las memorias justificativa y económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y finalmente será aprobada mediante Orden conjunta de la Consejera de Bienestar Social y Familia y del Consejero de Sanidad.

TERCERO. - ANÁLISIS DE COMPETENCIAS.

Analizado el borrador de texto elaborado por las secretarías generales técnicas de Bienestar Social y Familia y Sanidad, se concluye que se ostenta competencia suficiente para elaborar y aprobar la norma que nos ocupa.

En primer lugar, el artículo 43 de la Constitución, ubicado en el capítulo correspondiente a los principios rectores de las políticas públicas, establece en su apartado primero que *se reconoce el derecho a la*



protección de la salud, mientras que su apartado segundo prevé que *compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios*. Igualmente, en dicho capítulo se halla el muy relacionado para la materia que nos ocupa artículo 49, el cual prevé en su apartado 2 que *[l]os poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles*.

Por último, en cuanto al texto constitucional, el artículo 148.1 permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materias de asistencia social (subapartado 20ª) y sanidad (subapartado 21ª), e igualmente el desarrollo de la legislación básica en dichas materias que pueda aprobar el Estado al amparo de los títulos competenciales que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril, acoge en su artículo 14.2 entre los derechos de los aragoneses, el mandato consistente en que *los poderes públicos aragoneses garantizarán la existencia de un sistema sanitario público desarrollado desde los principios de universalidad y calidad, y una asistencia sanitaria digna*, propugna entre principios rectores de las políticas públicas el mandato consistente en que *los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un sistema público de servicios sociales suficiente para la atención de personas y grupos (ex art. 23.1 EAAr), que promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad (ex art. 25.1 EAAr)*, mientras que, en cuanto a la asunción de competencias, encontramos que el artículo 71.34.ª atribuye competencia en materia de *acción 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*, mientras que el subapartado 55.ª lo hace 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*, complementado por el artículo 77.1ª, el cual lo hace en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

En desarrollo de los preceptos constitucionales y estatutarios actuales, y descendiendo al ámbito de la legislación especial, el artículo 51 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, obliga en su apartado 3 al Gobierno de Aragón a asegurar la coordinación de las políticas de servicios sociales con otras, entre las que relaciona las de salud, coordinación que también prevé el artículo 5.n) de la misma norma. Igualmente, en idéntico sentido, el artículo 6,d) de la Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, regla como principio de organización y funcionamiento de éste el de *coordinación de los servicios sociales con el conjunto de servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma*.

Desde la otra arista del prisma que nos ocupa, la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón (en adelante, «LSA»), ya prevé entre los principios rectores de la misma el de coordinación de los recursos



sanitarios y sociosanitarios (ex art. 2), el análisis de los problemas sociosanitarios y la evaluación de los programas de dicha índole como contenido del Plan de Salud de la Comunidad Autónoma, mientras que disciplina entre las funciones del Sistema de Salud de Aragón el de la coordinación y adecuada distribución de los recursos sociosanitarios y la facilitación de la coordinación del sistema sanitario y social (ex art 28, letras i) y j) LSA). No se limita la LSA a dichas referencias. El artículo 30 ordena que el Sistema de Salud de Aragón ha de llevar a cabo una serie de actuaciones, entre ellas, las de su letra d), consistente en *la atención sociosanitaria en coordinación con los servicios sociales*, atribuyendo en dicho sentido al Gobierno de Aragón en su artículo 59 el establecimiento de las directrices de la política de promoción y protección de la salud y de la asistencia sanitaria y sociosanitaria. De forma algo más vaga, también se prevén mecanismos de coordinación en la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón.

Por tanto, se considera competencialmente adecuado el ejercicio de la potestad reglamentaria para la elaboración del texto objeto de informe, en orden al establecimiento de un mecanismo –en forma de órgano colegiado– que garantice la coordinación sociosanitaria ordenada por el acervo normativo anteriormente citado.

CUARTO. - ANÁLISIS DE CORRECTA TÉCNICA NORMATIVA.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 44.1 TRLPGA, en el que se establece 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*, en la elaboración de este proyecto normativo se han seguido las directrices de técnica normativa (en adelante DTN), aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón.

Toda vez que los órganos responsables de la elaboración del proyecto normativo sometido a informe son las Secretarías Generales Técnicas de Bienestar Social y Familia y de Sanidad, es decir, los mismos órganos a los que corresponde emitir el presente informe, debe entenderse innecesario el análisis de correcta técnica normativa, dado que dichos criterios son las que han sido tomados en consideración para la elaboración del propio proyecto normativo, operándose sobre el texto del mismo las correcciones que se han estimado necesarias en cada uno de sus aspectos.

Consecuentemente, se entiende que el texto del proyecto elaborado es acorde a los criterios de correcta técnica normativa que le son de aplicación.

QUINTO. OTRAS CIRCUNSTANCIAS CONSIDERADAS RELEVANTES.

-El artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que, *en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de*



reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Dicho precepto es aplicable a los proyectos con rango reglamentario de las administraciones autonómicas (STC 55/2018, FJ 7, letras a) y b)). Esta justificación no puede tratarse de una *mera cita de los principios de buena regulación sino (...) contener 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).

En tal sentido, y sin perjuicio de reproducirse también en la parte expositiva del proyecto, el texto elaborado atiende a los principios de necesidad y eficacia, al dar continuidad a las actuaciones conjuntas que se han venido desarrollando hasta la fecha por ambos departamentos, ya que, es de obligado cumplimiento procurar, en el ejercicio de las funciones encomendadas a los departamentos competentes en materia de servicios sociales y de sanidad, una comunicación permanente tendente a aunar esfuerzos en asuntos de interés común y a adoptar medidas adecuadas y posibles de asumir, partiendo de que los medios personales, económicos y materiales son limitados, en pro de los derechos de las personas usuarias de servicios sociales y de recursos sanitarios. Por otra parte, se ajusta al principio de proporcionalidad, en tanto que contiene la regulación imprescindible para procurar dar cumplimiento al fin perseguido: finalidad, funciones, composición, apoyo y convocatoria, y demás normas de régimen de funcionamiento. Se adapta al principio de seguridad jurídica, por cuanto es respetuosa con el ordenamiento jurídico y, en concreto, con la normativa básica de regulación de los órganos colegiados, además de, preverse que las dudas que pudieran plantearse en la interpretación de las cláusulas recogidas en la Orden serán resueltas por la Comisión conforme a derecho. En cumplimiento del principio de transparencia, la orden habrá de publicarse en el “Boletín Oficial de Aragón”-exigencia, por otra parte, para su entrada en vigor- y en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso de información pública y buen gobierno, y en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Finalmente, en virtud del principio de eficiencia, se evitan cargas administrativas innecesarias o accesorias para las personas destinatarias de la norma y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

El contenido de la norma, tanto en su parte expositiva, como en su articulado, y en su parte final, se entiende correcto y conforme al ordenamiento jurídico, en particular al régimen aplicable a los órganos colegiados de la Administración Pública, contenido tanto en la normativa básica estatal como en la legislación aragonesa. Se detallan los diferentes elementos necesarios que ha de contener la norma de creación de un órgano administrativo colegiado, según se establece en el artículo 23 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón,

Ha de concluirse que el órgano colegiado que se procede a crear a través de la Orden elaborada es un órgano de coordinación, a través del cual se hace realidad la previsión contemplada en el artículo 47 de la citada Ley 5/2021, de 29 de junio, según el cual los departamentos y organismos públicos de la Administración de la comunidad autónoma coordinarán sus actividades para una mejor consecución de



los objetivos del Gobierno de Aragón, pudiéndose plasmar tal coordinación en la creación de órganos de dicha índole.

En conclusión, y al entender que el proyecto normativo informado se estima correctamente tramitado y con un contenido idóneo y ajustado al ordenamiento jurídico, procede solicitar la emisión del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, tras el cual cabrá llevar a cabo la aprobación final de la Orden conjunta y su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

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

D^a. Lucía Horno Elósegui.

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD**

D. Jorge Luis Emperador Bartumeus.