



Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica 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 establece la organización de la Red Aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud (RAEPS), los requisitos y el procedimiento para la acreditación de centros educativos como Escuelas Promotoras de Salud”***, tengo el honor de informarle a V.I. en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES JURIDICAS.

I.-

De la naturaleza del informe.

Los artículos 2 y 5.2.a) 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 Departamento de Presidencia para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

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. 71.1, 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: *“Creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto”*.



Unida a la competencia en Sanidad prevista en el art. 71.55 EA y en materia educativa según preceptúa el art. 73 EA.

III.

Adecuación del procedimiento seguido.

Respecto a la competencia para la elaboración del proyecto de Decreto, 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 12.10, 42 y 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA).

Debe tomarse en consideración la disposición transitoria única 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: *“Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se regirán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos”*.

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 a la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Dicha norma establece en sus artículos 47 y siguientes el procedimiento para la elaboración de reglamentos.

Se trata de un proyecto de Decreto conjunto del Departamento de Sanidad y el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

De la documentación remitida resulta que todos los trámites legales previstos los preceptos citados se ha cumplido en diferente forma, así se acompaña:

- Orden de 5 de febrero de 2020, de la Consejera de Sanidad y del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se acordó inicio del procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto conjunto de los



Departamentos de Sanidad y de Educación, Cultura y Deporte, por el que se establece la organización de la Red Aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud (RAEPS).

- Existencia 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, acreditado mediante certificado como acertadamente indica el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.
- Consta sometido a información pública por medio de BOA de 31 de marzo de 2021 y comunicación interna a los diversos departamentos del Gobierno de Aragón.
- 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 18 de abril de 2022, sobre el proyecto de Decreto.
- Memoria justificativa de la necesidad de promulgación de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorpora una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una somera explicación de la ausencia de incremento de gasto.

El art. 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022, 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”*.

La Memoria citada, tras efectuar una valoración de los costes señala que no supone incremento de gasto alguno.

En este punto debemos destacar que efectivamente no es necesario el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería. No obstante, la



propia memoria indica que tendrá un coste asumido por el presupuesto de la Dirección General. El gasto debe ser objeto de estimación.

Así el art. 48.3 LPte establece: *“El proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”*.

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 acarreará, 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”.

Con ello se dan por cumplimentados los trámites formales a seguir en la elaboración del proyecto remitido, ya que 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, atribuida por los artículos 3.1.a) y 12 del TRLACA, por lo que NO será necesario el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, como se deduce “a sensu contrario” del artículo 50.1.c) LPGA y en aplicación del art. 16.1.2) Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

En este sentido, se han pronunciado diferentes Dictámenes de la anterior Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, en particular, el Dictamen 53/99 (CJ I), que de acuerdo con la STS de 30 de julio de 1996, señala que “estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los Reglamentos independientes, autónomos o “*praeter legem*”, en el reducido ámbito organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad”.



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 del Gobierno de Aragón, por el que se establece la organización de la Red Aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud (RAEPS), los requisitos y el procedimiento de acreditación de centros educativos como Escuelas Promotoras de Salud consta de una parte expositiva, catorce artículos y dos disposiciones finales.

Desde el punto de vista de la técnica normativa señala el art. 48.2 Lpte: *“En la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno”*.

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).

El proyecto de decreto sometido a consideración tiene por título: “...por el que se establece la organización de la Red Aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud (RAEPS), los requisitos y el procedimiento de acreditación de centros educativos como Escuelas Promotoras de Salud”, quizá será deseable una simplificación del mismo “... por el que se regulan las Escuelas promotoras de Salud y la Red Aragonesa de Escuelas promotoras de Salud”, evitando , además, el uso de abreviaturas en el título del proyecto normativo.

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, cumple 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)”.

Se comprueba que no existe ninguna referencia a la norma institucional Básica de Aragón, cuando el proyecto sometido a consideración viene a dar cumplimiento a los art. 21 y 24 de nuestro Estatuto de Autonomía. Quizá debería hacerse referencia a los mismos indicando que la norma proyecta el cumplimiento del mandato estatutario de desarrollar un modelo educativo de calidad y de interés público que refleje el objetivo de mejorar la calidad de vida y el bienestar de todas las personas, la orientar la actividad a la promoción de la educación sanitaria de la población.

Además, acertadamente el proyecto normativo, con arreglo al artículo 129.1 LPAC, en la Parte Expositiva del proyecto se justifica 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 catorce artículos (sin división interna) y dos disposiciones finales.

Se sugiere la división en tres capítulos, así:

- El primero destinado a “Disposiciones Generales” con el artículo primero.
- El Segundo destinado a “Escuelas Promotoras de Salud”, con los artículos tercero, cuatro, quinto y del noveno al decimocuarto.
- Y el Tercero de la Red aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud, con el artículo segundo y del sexto al octavo.

Con tal estructura interna se dotaría de una mayor accesibilidad al texto sometido a consideración, facilitando una estructura. Debería reenumerarse los preceptos afectados.

Deberían suprimirse las referencias internas a la propia norma, al generar confusión. Se encuentran en el proyecto sometido a consideración en los artículos 3.1, 4.2, 9.1 y 10.



En el artículo 5 del texto sometido a consideración se debería eliminar el etcétera sustituyéndolo por “entre otros” si la numeración se considera abierta.

En el artículo decimotercero los signos de puntuación de paréntesis podrían sustituirse por comas.

El artículo decimocuarto debería de suprimir la referencia a la Ley 5/2014 sustituyéndolo por la normativa en vigor en materia de Salud Pública de Aragón.

Es cuanto tengo el honor de informar sobre el ***“Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se establece la organización de la Red Aragonesa de Escuelas Promotoras de Salud (RAEPS), los requisitos y el procedimiento para la acreditación de centros educativos como Escuelas Promotoras de Salud”***. No obstante, V.I. resolverá.

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

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD.