



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 287/2023

Departamento Solicitante: Sanidad, Secretaría General técnica

Materia: Proyecto de orden por el que se crea la red de la escuela de salud de Aragón

"El Buen ejemplo condena, el mal ejemplo absuelve"
Don Javier Gomá Lanzón en "Tetralogía de la Ejemplaridad"

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón sobre el proyecto de orden por el que por el que se crea la red de la escuela de salud de Aragón, con fecha de entrada en la DGSSJJ de 26 de mayo de 2023 (y puesto a disposición de este Letrado firmante el 15 de junio de 2023, tanto la solicitud como el expediente) , y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1. -Expediente CSVQT218103ED100XFIL

, por medio de este Informe, tengo el Honor de Informar en los siguientes términos, formulando las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 2.3, 5 y 6 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se Regula la Asistencia, Defensa y Representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA nº 204, de 22 de octubre de 2018) determinan la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los artículos 3 y 12 del Decreto 6/2020 del Gobierno de Aragón, de 10 de febrero de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, BOA nº32, de 17 de febrero de 2020) para emitir Informe, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida¹, por medio de los Letrados de la Comunidad Autónoma,

¹ Ley 52 / 1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº 285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997 / 2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE nº 188, de 7 de agosto), aplicables (con matices) de forma supletoria, en el ejercicio de la función consultiva, al ejercicio de esa función a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas en virtud de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE conforme al juego de los principios de "Autointegración" y "Heterointegración" del Ordenamiento Jurídico Autonómico y



sobre los “Proyectos de ORDEN” que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno Autonómico/del departamento competente (terminología acorde con las previsiones establecidas en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en los artículos 36 y ss del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, BOA nº 75 de 20 de abril de 2022).

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, tiene carácter preceptivo y no vinculante (artículos 36, 42 y ss del TRLPGA 1/2022).

Así, vista la naturaleza del Informe, serán de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Recordando la concepción Aristotélica del “*Consilium*” [*“Consilium Principis”, Emperador Augusto*], recogida posteriormente en las Partidas, no dejamos de ser dentro de la estructura interna de la Administración Autonómica y de su Sector Público los “*oídos y los ojos del Príncipe*” en el ejercicio de la Función Consultiva legalmente atribuida, función consultiva desempeñada desde la independencia e informada en exclusiva por el rigor técnico – jurídico, seña de identidad de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, todo ello sin perjuicio de la suprema función consultiva del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009) y/o del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril).

Segunda.- Título Competencial

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE y BOA de 23 de abril) [en adelante EEAA], dispone en el artículo 53.1 que el Gobierno de Aragón ejerce, entre otras, la potestad reglamentaria, manteniendo así la idéntica previsión que establecía el artículo 24.1 del anterior Estatuto, aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto. Esta Potestad Reglamentaria, cuya titularidad le corresponde al Gobierno de Aragón, se reiteró en la legislación ordinaria de nuestra Comunidad Autónoma, concretamente en los artículos 36 y siguientes del TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, y se especifica como competencia propia de cada Consejero en el artículo 10.4 del mismo cuerpo legal (artículo 10.4 del

el Ordenamiento Jurídico Estatal en el Ordenamiento Jurídico Global (Constitucional), conforme Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (y su evolución) y la Doctrina Legal del Consejo de Estado (LO 3 / 1980, de 22 de abril).



TRLPGA, aprobado por Decreto legislativo 1/2022). La competencia para la elaboración de este proyecto, por razón de la materia, le corresponde al Departamento de SANIDAD (Secretaría General Técnica).

Si tenemos en consideración el bloque de constitucionalidad (artículo 28 de la LOTC de 1979), la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en materia de sanidad y salud pública, conforme el **artículo 71.55ª** del EEAA: por lo tanto, sobre estas competencias exclusivas, ejercerá la potestad legislativa, **la potestad reglamentaria**, la función ejecutiva y el establecimiento de las políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la CE;

La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, de conformidad con el artículo 149. 16ª de la CE, sin olvidar los artículos 38, 128 y 131 de nuestra Norma Institucional básica.

Ya advertimos que, en la exposición de motivos (párrafo primero), tal y como desarrollaremos en este informe, **el órgano sustantivo no menciona las competencias de la AGE, conforme a ese artículo 149.1 16ª y, al respecto, en aras del principio de lealtad “constitucional” (Informe del Consejo de Estado de febrero de 2006) e “institucional”, se propone su inclusión (para dar cumplimiento al bloque de constitucionalidad (artículo 28 de la LOTC de 1979).** Efectivamente, en cuanto a la materia sustantiva, el **Estatuto de Autonomía de Aragón**, reformado por la **Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril** («Boletín Oficial de Aragón», y «Boletín Oficial del Estado», de 23 de abril), **en su artículo 71, regla 55ª**, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la **competencia exclusiva 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.**

Tercera.- Procedimiento administrativo de elaboración de las Disposiciones Administrativas de Carácter General.

El principal marco normativo que regulaba el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en nuestra Comunidad Autónoma es la Ley 2 / 2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (LPGA), artículos 47 y siguientes **(desde el 21 de abril de 2022, los artículos 10 y 42 y ss del TRLPGA de 2022; ergo, viendo fecha orden de inicio de**



este procedimiento concreto, se observará el TRLPGA de 2022). Se cita el artículo 50.2 del TRLPGA (tramitación URGENTE).

Al respecto, **citamos el Dictamen del Consejo Consultivo 2 / 2023, de 1 de febrero de 2023.**

Así, de conformidad con los artículos 42 y siguientes del TRLPGA de 2022 y en los artículos de aplicación de la Ley 5 / 2021 de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, podemos extraer las siguientes pautas del procedimiento administrativo de elaboración de Disposiciones Administrativas de carácter General:

Como ya se ha apuntado anteriormente, debe observarse el procedimiento administrativo previsto en los artículos 10, 42 y siguientes del TRLPGA de 2022:

I.- Orden de Incoación.- (Consta) Como cuestión previa de carácter formal, esta Dirección General de Servicios Jurídicos destaca la existencia de un índice numerado, en soporte digital, en el que se reflejan los diferentes documentos (que están, a su vez, numerados) que conforman el Expediente Administrativo lo que ha permitido hacer un adecuado seguimiento del procedimiento de elaboración del proyecto de orden, lo que ha facilitado, ab initio, la labor de la Dirección General de Servicios Jurídicos. El orden del mismo es conforme a las DTN del Gobierno de Aragón.

Nuestro Consejo Consultivo, en su Dictamen 4 / 2014, señaló con relación a esta cuestión formal que

(...) “el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (...)”

Efectivamente, anteriormente, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (Hoy Consejo Consultivo, Ley 1 / 2009, de 30 de marzo), en su Dictamen 27 / 2008, señalaba en su Consideración Jurídica III que

(...) “En primer lugar ponemos de manifiesto que el procedimiento de elaboración se refleja en un ordenado expediente con su correspondiente índice que permite hacer el seguimiento de la evolución del mismo y más concretamente de las razones que van dando lugar a la modificación del texto inicial, hasta llegar a la versión final del proyecto”



Esta exigencia es reiterada por el Máximo Órgano Consultivo de esta Administración en anteriores dictámenes, recordando por todos el Dictamen 211 / 2006, de 3 de octubre de 2006, donde el máximo órgano consultivo del Ejecutivo Autonómico señaló

(...) “En el mismo sentido positivo ha de valorarse tanto la incorporación al expediente de un índice en el que constan, debidamente numerados, todos los documentos incorporados y que reflejan el procedimiento de elaboración, como el hecho de que cada uno de los borradores del proyecto de Decreto que se incorporan al expediente está adecuadamente foliado y fechado, lo que facilita el conocimiento de las modificaciones que se van introduciendo hasta la redacción del documento definitivo”

Consta entre la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos obrante en el Expediente Administrativo la preceptiva Orden de incoación, firmada por el órgano sustantivo competente; **se encomienda a la DG de Transformación Digital, Innovación y Derechos de usuarios del Departamento de Sanidad, sin perjuicio de la coordinación y supervisión de la SGT del Dpto. de Sanidad**; Tal y como ha declarado de forma reiterada la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (hoy Consejo Consultivo) citando su Dictamen 119 / 2007

(...) “El acto formal de incoación del procedimiento es, por pura aplicación de las disposiciones ex artículo 68 en relación con el 69.1 de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el que debe iniciarse el procedimiento (ex artículo 32 TRLPGA), en este caso por Orden del Consejero (...). Acuerdo de iniciación que ha venido siendo propugnado por esta Comisión en diferentes dictámenes (entre ellos 40, 79 y 80 / 2000 y 31 / 2003, entre otros), pues, como en estos se pone de manifiesto, toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento en el que, tras la propuesta de instrucción del órgano competente para asumir la iniciativa, deberán efectuarse el resto de trámites hasta concluir la elaboración del proyecto.

Además, la Orden de incoación del procedimiento como se ha puesto de manifiesto también en anteriores dictámenes, no cumple su función limitándose a ordenar el inicio del mismo sino que tiene otros cometidos. Entre ellos el de encargar al órgano u órganos competentes del respectivo Departamento la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un borrador sobre el contenido de la futura norma y la elaboración previa de una memoria justificativa del proyecto y una memoria económica, pudiendo recabar éste las ayudas internas o externas que considerase necesarias. Así mismo es conveniente que se valore y ponga de relieve la necesidad o no de practicar determinados trámites como los de información y audiencia públicas, sobre todo cuando éstos resulten obligatorios por el carácter de la norma conforme al artículo 33 del TRLPGA, la oportunidad de poner en conocimiento



de otros Departamentos u órganos de la Administración la tramitación del proyecto para que puedan hacer aportaciones que mejoren o complementen el mismo desde sus competencias y conocimientos respectivos, la solicitud del informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos y el de esta Comisión si procede, según resulte preceptivo o no (...)"

En el Dictamen 27 / 2008 se reitera, con relación a las órdenes de incoación, en la Consideración Jurídica III que

(...) "También ha de valorarse positivamente la existencia de un acto formal de incoación del procedimiento (...) tal y como se ha venido propugnando por esta Comisión en numerosos dictámenes, cuya doctrina sobre este punto consiste en señalar que toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento que ha de iniciarse mediante un acto formal del órgano competente para asumir la iniciativa"

Se realiza la cita tan reclamada por esta Dirección General de Servicios Jurídicos, en múltiples informes, de los principios que enumeraba el artículo 4 cardinales 1, 7 y 9 de la Ley 2 / 2011, de Economía Sostenible y el actual artículo 129 de la Ley 39 / 2015, porque en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo quedar suficientemente justificada, en la iniciativa normativa la adecuación a estos principios, y de los artículos 2, letra i), 4.1 a) y 15 d) de la Ley 8 / 2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad pública y Participación Ciudadana en Aragón.

Estos principios se contemplan en el **artículo 39.2 del TRLPGA de 2022**, artículo que lleva por título **"Principios de buena regulación": Anticipamos que en la exposición de motivos SÍ se cita la normativa autonómica, lo que destacamos positivamente.**

Efectivamente, la cuestión no es baladí y es esencial que se citen estos principios en una observancia estricta del principio de legalidad, previstos de forma concreta en el TRLPGA (principio de legalidad previsto en los artículos 1, 9.1, 9.3 y 103 CE, entre otros); No debe olvidarse el carácter esencial que juegan en nuestro sistema de fuentes los "Principios Generales del Derecho" (artículo 1.4 del Código Civil, ubicado en su Título Preliminar que tiene *"naturaleza Constitucional"*, conforme la sólida posición doctrinal de Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón), pues si bien rigen en defecto de ley y costumbre aplicables, tienen un eminente carácter informador del Ordenamiento Jurídico, de manera que juegan un papel prioritario y no meramente subsidiario.



Esta exigencia, que no es meramente formal, ya la puso de manifiesto de forma clara y con exquisito rigor jurídico nuestro Consejo Consultivo en Dictamen 4 / 2014, de 21 de enero de 2014.

Expuesto y advertido lo anterior, desde esta Dirección General de Servicios Jurídicos se destaca muy positivamente el contenido de la orden de inicio porque cumple con detalle y precisión todos y cada uno de los parámetros fijados por la LPGA (TRLPGA de 2022) y por la Doctrina Legal del Consejo Consultivo (y del Consejo de Estado). Consta estructurada en párrafos, en los que se explican los fines y objetivos del proyecto y sus acuerdos: Resuelve acordar el inicio del procedimiento; se encomienda la elaboración del proyecto a órgano determinado (Secretaría General Técnica del Departamento); se fijan los objetivos y se acuerda someter el proyecto a los trámites legalmente establecidos.

Con relación a los trámites de audiencia e información pública, *Inmanuel Kant*, en *“La Paz Perpetua”* ya anticipaba y señalaba que

“Toda acción que se refiera al Derecho de otros hombres cuya máxima sea su no publicidad es injusta”

La normativa exige que, además, al proyecto le acompañe una Exposición de Motivos o parte expositiva, cumpliendo con este requisito el Departamento desde un punto de vista formal y material. **Esta Exposición consta de 20 párrafos, agrupados en un único bloque: al respecto, y siendo tan extensa, se propone por esta Dirección General de Servicios Jurídicos, que se agrupen en cuatro bloques: el primero, que comprenderá los párrafos 1º al 6º, ambos incluidos; el segundo, que comprenderá los párrafos 7º al 10º; el tercero, que comprenderá los párrafos 11º y 12º y el cuarto, del 13º al 20º;**

Conforme recomiendan tanto las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 31 de mayo de 2013 como la Resolución, de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN), es correcta la no inserción de *“título”* de la parte expositiva. Ésta tiene por objeto describir el contenido, indicando el objeto y la finalidad del proyecto, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No debe contener partes del texto del articulado, debiendo evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Con relación a la **Exposición de Motivos**, por esta Dirección General de Servicios Jurídicos se proponen las siguientes modificaciones, además de la ya indicada



sobre los cuatro bloques (que se indicarán en números romanos), que ya hemos anticipado en cuanto a la cita expresa de las competencias de la AGE: La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos, de conformidad con el artículo 149. 16ª de la CE

En el **párrafo primero** se cita el Estatuto de Autonomía de Aragón, se menciona la **reforma** introducida **por la Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril, pero** no el número y fecha de BOA y BOE en los que se publicó. **En estos términos se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón en dictamen 1 / 2021, de 26 de enero;**

En el **párrafo séptimo** no se utiliza “presente orden”: debería sustituirse por “esta orden”;

En el **párrafo décimo tercero**, se cita MAL esa “delegación legislativa”. La forma correcta es “el Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril”.

Es correcta no citar la normativa estatal, en virtud de lo analizado en su día por el **Tribunal Constitucional en su STC 55 / 2018;**

En el **párrafo décimo tercero** de la Exposición de motivos, a la hora de traer a colación los principios de buena regulación, el departamento cita el artículo 129 de la Ley 39 / 2015 y no el artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022, de 6 de abril, extremo que deberá ser objeto de corrección: se citan los **principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia**, que en los párrafos siguientes de la exposición de motivos se concretan, y se cita el artículo 129 de la Ley 39 / 2015: Como hemos anticipado, **deberían mencionarse, también, el artículo 3.2, c) de la Ley 5 / 2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón y el 39.2 del TRLPGA de 2022**. No obstante lo anterior, y volviendo al sistema de fuentes, los trámites de información pública, audiencia y transparencia (tanto la ley de transparencia, acceso a la información y de buen gobierno como la ley autonómica) se incardinan en los artículos 23 y 105 b) de la CE de 1978 y en los artículos 53.1 y 62.3 del EA de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril. Proponemos su incorporación;

En el **párrafo 19º**, se citan los informes preceptivos que exige la legislación sustantiva en el ámbito del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general:



Pues bien, tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, de la Comisión Jurídica Asesora, debería introducirse en el párrafo 25º de la Exposición de Motivos que la intervención que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos en el procedimiento administrativo de elaboración de este proyecto, tiene carácter preceptivo, redacción que se realiza porque **la intervención de este Centro Directivo es preceptiva (artículo 48.5 del TRLPGA de 2022)** y porque la Comisión Jurídica Asesora, en el citado Dictamen, señaló

(...) “esta Comisión ha dejado dicho en diversos dictámenes que cuando (...) intervienen otros órganos consultivos en la tramitación de un proyecto de norma, la intervención de estos órganos consultivos o la referencia a los trámites desarrollados deben recogerse en el texto introductorio en párrafos distintos y así viene avalado por la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando en relación a la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los Reales Decretos incorpora la cita de este órgano consultivo – cuyo equivalente en la Comunidad Autónoma es esta Comisión Jurídica – en la fórmula promulgatoria”.

Efectivamente, el órgano sustantivo en los penúltimo y último párrafo de la exposición de motivos utiliza la expresión “de acuerdo” u “oído” que es el término que debe emplearse si no se asumen las recomendaciones y sugerencias realizadas por esta Dirección General de Servicios Jurídicos)... Ergo, en caso de seguirlas, la expresión correcta a utilizar es (será) “de conformidad con el Informe de la DGSJ” (en caso de seguir y asumir las recomendaciones). Además ello no excluye que, en el seno del procedimiento “administrativo – normativo” el órgano sustantivo, para cumplir con las exigencias de transparencia y seguridad jurídica, siquiera sucintamente, motive por qué no se asumen las consideraciones formales y materiales realizadas por este Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, precisamente para que el Consejo de Gobierno tenga plena información previa al respecto:

Según se expone en la STS de 11 de mayo de 2016 (recurso 1493/2015),

“Ha de recordarse lo que respecto de la significación y finalidad del principio de transparencia declaró la sentencia de esta Sala y Sección de 18 de enero de 2012 (casación núm. 1073/2009), reiterado en la posterior sentencia de 20 de octubre de 2014 (casación núm. 3093/2013):

Debe decirse que ese principio de publicidad, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de



tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución (CE) y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional.

Y por eso mismo conlleva, entre otras cosas, tanto la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinen sus decisiones (...)

Al encontrarnos ante el procedimiento administrativo de elaboración de una norma reglamentaria, y no estando previsto en nuestro Ordenamiento Jurídico la “anulabilidad de las disposiciones administrativas de carácter general” (el artículo 48 de la Ley 39 / 2015 sólo contempla la anulabilidad de actos administrativos, no de reglamentos), en el caso de que el órgano sustantivo se saltara algún trámite preceptivo, el reglamento sería NULO de pleno derecho, sin que cupiese la retroacción de las actuaciones para subsanar el trámite preceptivo obviado.

Al Expediente le debe acompañar, también, una **Memoria Justificativa** que explique la necesidad de la promulgación de la norma, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos, que, a juicio de la Administración actuante, pueden seguirse de su aplicación. La Comisión Jurídica Asesora, con relación a las memorias justificativas entiende que

(...) “se pretende que se acompañe al proyecto de disposición en el origen del procedimiento de elaboración del reglamento y que justifique la necesidad de la promulgación de la norma que se va a elaborar, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que puedan seguirse de su aplicación (...). Pero se echa en falta en la Memoria Justificativa una exposición de los trámites a través de los cuales debe conducirse el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, más aún cuando esta debería acompañar al proyecto desde el inicio de la tramitación. Siguiendo los criterios de esta Comisión asentados en anteriores dictámenes la memoria es una pieza capital e ineludible en el procedimiento elaborador de una disposición de carácter general. No es solo una exigencia formal sino que atiende al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. Siendo necesario que en la memoria se reflejen puntualmente las razones que motivan la nueva norma, de tal forma que permita constatar las actuaciones realizadas e, incluso, pueda servir como parámetro de control en el modo de ejercer la Administración la potestad normativa en caso de ejercicio de acciones judiciales frente a la misma, amparando el derecho a la tutela judicial efectiva (Dictámenes 53/99, 81, 88 y 176 / 2001 y 119 / 2007)



En el expediente remitido en soporte digital a esta Dirección General de Servicios Jurídicos consta una Memoria Justificativa, elaborada en una estricta observancia de la legalidad.

Expuesto lo anterior, la Memoria Justificativa remitida en el Expediente Administrativo a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, cumple en lo demás con los parámetros “esenciales” definidos por el máximo Órgano Consultivo del Gobierno de Aragón

El TRLPGA de 2022, en el artículo 48.2 exige también que se acompañe una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, artículo que debe ponerse en conexión con la Ley 5 / 2021 de organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico y con el TRLHCCAA. **En la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos constan “nominal, formal y materialmente” Memoria Económica...** Sobre este extremo, debemos recordar la posición que mantiene la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (CJAGA) remitiéndonos a los Dictámenes nº 25 / 1996, de 30 de julio; 41 / 1998, de 5 mayo; 23 / 1999, de 4 de mayo, en los que destaca la vinculación de la elaboración de la Memoria Económica al cumplimiento, mediante su control en el Expediente Administrativo, del artículo 31.2 de la CE, como mandato que impone el sometimiento a los principios de economía y eficiencia del gasto público (también artículo 103 del EEAA).

La posición mantenida sobre este extremo por la CJAGA coincide plenamente con la diseñada por el **Consejo de Estado** (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril): En dictámenes de 10 de febrero y 17 de marzo de 2005 (números 3345 / 2004 y 385 / 2005), puso de manifiesto que

“(...) en particular, la memoria justificativa y la memoria económica valoran la oportunidad y conveniencia de la norma, aún cuando no hubiera sido ocioso que se detuvieran no sólo en los preceptos legales de los que trae causa sino también, y muy especialmente, en el impacto de la norma en la realidad social, jurídica y económica en la que se aplicará. La memoria económica aclara que el texto no supone ningún incremento del gasto público, pero en supuestos como el que ocupa al Consejo de Estado resulta conveniente evaluar, en la medida de lo posible, el impacto del proyecto de Real Decreto en el sector, ya que impone nuevas obligaciones y cargas a los agentes que puedan suponer dificultades administrativas y económicas y acabar por repercutir económicamente en el sistema en su conjunto (...) La memoria económica, responde a la necesidad de que las determinaciones de la nueva norma se cumplan, que no constituyan una mera declaración de propósitos, pues únicamente así se satisfarán las finalidades perseguidas(...)”.



A raíz del análisis del contenido de este proyecto de orden, el **proyecto no deberá**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.6 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón (Decreto Legislativo 1 / 2022) y de la Ley 1 / 2009, del Consejo Consultivo, **remitirse al Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón** para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un **proyecto de orden que no tiene carácter ejecutivo**

Debemos recordar y traer a colación **la STS 837 / 2018, de 22 de mayo (RJ 2018 / 2243)**, a la hora de **delimitar el concepto de reglamento ejecutivo** que, en ocasiones, su deslinde y definición no son claros:

(...) “la doctrina de esta Sala precisa que son «reglamentos ejecutivos» los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de ley», entendiéndolos como aquéllos que no eran obra espontánea de la autoridad ejecutiva administrativa.

Considera la Sala que son reglamentos ejecutivos los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento.

Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley.

Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico (así, sentencia de 12 de noviembre de 2003 (Rec. 12/2002)). No precisan de informe preceptivo del Consejo de Estado los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que - extra legem - establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (Por todas, sentencia de esta Sala y Sección de 15 de julio de 1996; Rec. 606/1991).

(...)

Tras la Constitución de 1978 sirve, en los casos de Reglamentos ejecutivos, o praeter legem, a los principios de legalidad y de jerarquía normativa que consagra su artículo 9.3 y recuerda el artículo 21, en sus apartados 2 y 3, de la ya citada Ley



50/1997 del Gobierno. En la actualidad hay que traer a colación el artículo 128.3 de la Ley 39/2015 (LPACAP). Y todo ello en cuanto la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley y es que, aunque sin duda puede el Consejo de Estado entrar a valorar en su función aspectos de oportunidad y conveniencia, sólo lo hará en los casos en que la índole del asunto lo exija o la autoridad que consulta lo pida en forma expresa (artículo 2.1 LOCE, ya citado)”.

A raíz de lo expuesto, el proyecto de orden no deberá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.6 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón (Decreto Legislativo 1 / 2022) y de la Ley 1 / 2009, del Consejo Consultivo, remitirse preceptivamente al Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un proyecto de orden que no tiene carácter ejecutivo, sino meramente interno y organizativo.

Vista la naturaleza de este proyecto de decreto, de naturaleza organizativa, no es necesario el sometimiento del mismo a los trámites de Información y Audiencia Pública establecidos en el artículo 47 del TRLPGA de 2022 (reiterando de nuevo la tramitación de urgencia del artículo 50.2 del TRLPGA).

Cuarta.- Análisis material

El proyecto de decreto se compone **exposición de motivos** (20 párrafos), de un dispongo con **12 artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.**

Con relación al articulado:

Primero.- “Presente orden”, debe ser sustituida por “Esta orden”;

Tercero.- Ídem;

Quinto.- ¿Sociedades? Se propone aclarar o mejorar: es decir, ¿todo tipo de sociedades (civiles – mercantiles)?;



Décimo.2.- Esa Comisión Permanente de la Escuela de Salud, ¿órgano colegiado?. Se señala al afecto de hacer mención y cita de la normativa específica;

Décimo .3.- ¿sentido del silencio?;

Undécimo y duodécimo, deben ser sustituidos por décimoprimer y décimosegundo.

CONCLUSIONES

I).- Sobre las cuestiones de forma y fondo, nos remitimos a las consideraciones realizadas a lo largo de este Informe;

II).- Este proyecto de orden no debe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1 / 2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo, remitirse preceptivamente al máximo y supremo Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un proyecto de orden, reglamento de naturaleza no ejecutiva y meramente organizativo. No obstante, podría enviarse

Este Órgano Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al Derecho. No es correcto pues volatizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurando en el artículo 106 CE, casi siempre casuística o fragmentaria y siempre eventual. La intervención del Consejo Consultivo (o del Consejo de Estado) no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Recordando la Concepción Aristotélica del Consilium recogida posteriormente en las Partidas (Emperador Augusto), nuestro Consejo Consultivo cumple la función de ser *“los ojos y los oídos del Príncipe”*.

Por todo ello, y previa observancia, en su caso, de las recomendaciones que se han ido realizando, se Informa favorablemente por esta Dirección General de Servicios Jurídicos el proyecto de orden.



Es cuanto tengo el Honor de Informar a Usted en Derecho, en Zaragoza a la fecha de firma electrónica

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD