



Informe nº registro DG-SSJJ: 84/24

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Secretario General Técnico del Departamento de Sanidad, que ha tenido entrada el 22 de febrero de 2024, relativa a **Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad sanitaria en la Comunidad Autónoma de Aragón** la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – 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.

En el presente caso, el informe tiene carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.2.a) del citado Decreto 169/2018, de 9 de octubre.

Segundo- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del Decreto– competencia material-

El artículo 71. 55.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAr) atribuye a la Comunidad Autónoma 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.

El artículo 77. 1.ª del EAAr recoge la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

La Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón (Ley 6/2002), señala en su artículo 1.1 que la misma tiene por objeto la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en los artículos 43 y concordantes de la Constitución. En su Título V regula la ordenación del Sistema de Salud de Aragón, en el que se integra y se articula funcionalmente el conjunto de actividades, servicios y prestaciones que tienen por finalidad la promoción y protección de la salud, la prevención de la enfermedad y la asistencia sanitaria en los casos de pérdida de la salud. Y de especial



referencia en relación al objeto del Decreto que nos ocupa, recoge en el artículo 29, apartado i), como actuaciones del Sistema de Salud de Aragón el control de la publicidad sanitaria.

En ejecución de esta última previsión, se dictó el Decreto 240/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la autorización de Publicidad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Toda esta normativa es recogida en la parte expositiva del Decreto.

Dice la orden de inicio que, habiendo transcurrido más de 15 años desde el inicio de su vigencia, se han sucedido cambios de relevancia del marco normativo europeo, estatal y autonómico que afectan al objeto del Decreto, tanto a nivel general como sectorial (y relaciona los cambios normativos destacables). Tanto dichos cambios, como la experiencia acumulada durante los años de su aplicación, ponen de manifiesto la necesidad de actualizar la legislación autonómica relativa a la publicidad sanitaria. También dice que además tiene por objetivo mejorar algunos aspectos que redunden en una mejora de la gestión (citando a título de ejemplo algunos de ellos).

Tercero.- Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto-competencia formal-

1) Resulta de aplicación el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (TRLPGA), el cual entró en vigor el 21 de abril de 2022, dado que la fecha de la orden de inicio es de 6 de mayo de 2022.

2º) Conforme al artículo 42.1 del TRLPGA, la iniciativa para la elaboración del contenido material del decreto corresponde a la persona titular del Departamento de Sanidad, conforme al todavía vigente a la fecha de este informe, Decreto 122/2020, de 9 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, la cual dictó al efecto Orden de 6 de mayo de 2022, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración del presente Proyecto de Decreto. Dicha Orden responde además a la exigencia contenida en los artículos 58 y 59 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/15). Además, en la Orden de inicio la Consejera del citado Departamento encargó la elaboración y tramitación del anteproyecto a la Dirección General de Asistencia Sanitaria, sin perjuicio de la coordinación e impulso normativo que corresponde de la Secretaría General Técnica del citado Departamento, competente conforme al artículo 79



de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (en adelante, LORJSPA), norma ya vigente y aplicable a la fecha de la Orden de inicio.

2) Respecto a la competencia para la aprobación del proyecto de decreto, la titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 del EAAr. Y en concreto, la Ley 6/2002, en su Disposición final cuarta faculta al Gobierno de Aragón para que dicte las normas de carácter general y reglamentario necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley.

3) El presente proyecto figura en el Plan normativo 2022 del Gobierno de Aragón. Sin embargo, nada se dice sobre este cambio en la Memoria justificativa, como exigiría el artículo 40.3 del TRLPGA.

Cuarto.- Procedimiento de elaboración

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido, podemos realizar las siguientes observaciones:

1) Como consideraciones previas, nos encontramos ante una norma de naturaleza reglamentaria (ejecutiva en el caso que nos ocupa). El procedimiento de elaboración de los reglamentos viene establecido en el Capítulo IV del Título VIII del TRLPGA (artículos 42 y siguientes).

2) Por otra parte, deben tenerse también en cuenta los artículos 39 y 40 del mismo, relativos a los principios de buena regulación y planificación normativa. Y también los artículos 127 a 133 de la Ley 39/15, en su interpretación conforme a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional.

3) Como hemos expuesto, se trata de un reglamento ejecutivo, que se dicta en desarrollo del artículo 29.1.i) de la Ley 6/2002 en cuyo artículo 29 se establece como actuación propia del Sistema de Salud de Aragón el control de la publicidad sanitaria. En consecuencia, estará como último trámite sometido preceptivamente al dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de conformidad con el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del 48.6 de la TRLPGA.

4) Consta Orden de inicio de la Consejera, de fecha 6 de mayo de 2022, por la que se acuerda el inicio del proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 del TRLPGA.



5) Consta otorgado el trámite de consulta pública previa, indicada en el Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, de fecha 26 de enero de 2023, como exige el artículo 43 del TRLPGA. Consta en el mismo que no se ha realizado ninguna aportación.

6) Consta Memoria justificativa de la Dirección General de Asistencia Sanitaria de 21 de junio de 2023, exigida por el artículo 44.1 del TRLPGA.

7) No se ha elaborado una memoria económica independiente. Tan sólo se ha incorporado a la Memoria justificativa un apartado titulado “Impacto social y económico”. El artículo 44.3 del TRLPGA exige que *“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”*. Por toda valoración económica la Memoria justificativa dice: “El Decreto no genera impacto negativo en la actividad económica, antes bien, agiliza los trámites para ejercer la actividad publicitaria por el sector sanitario privado. No impone compromisos financieros adicionales que deba asumir la Comunidad con cargo a su presupuesto. Las peticiones de autorización de publicidad van ligadas a una tasa, que afecta de forma positiva a los recursos económicos de la Comunidad: la Tasa 13, Tarifa 45, Autorización de publicidad de productos sanitarios, cuyo hecho imponible es la tramitación administrativa de autorizaciones de publicidad de productos sanitarios y el importe 50,70 euros, de acuerdo con la regulación introducida por el artículo Siete.2 de la Ley 7/2021, de 7 de octubre, por la que se modifican el Texto Refundido de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 27 de julio, del Gobierno de Aragón, y la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

8) No se ha elaborado un informe de evaluación de impacto de género. Tan sólo se ha incorporado a la Memoria justificativa un apartado titulado “Impacto de género”. Dicho informe es exigido por el artículo 44.4.a) del TRLPGA y el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón. El primero de los artículos citados dice que dicho informe *“deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género”*. El párrafo tercero del



segundo artículo citado dice que *“El citado informe de evaluación sobre expresión e identidad de género debe ir acompañado en todos los casos de indicadores pertinentes en materia de identidad y expresión de género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre personas trans, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo la igualdad y la no discriminación por razón de identidad y expresión de género”*. Por toda valoración, la Memoria justificativa dice: *“El ámbito de aplicación y objetivos generales del proyecto normativo permiten afirmar que se parte de un contexto en el que no existen posibles desigualdades de género previas por lo que con su aprobación no se prevé modificación alguna de esta situación, siendo neutra la valoración del impacto de género. En los casos en que la norma utiliza sustantivos de género gramatical masculino para referirse a personas, cargos o puestos, debe entenderse que se hace por mera economía de la expresión, y que se utilizan de forma genérica con independencia del sexo de las personas aludidas o de los titulares de dichos cargos o puestos, con estricta igualdad en cuanto a los efectos jurídicos”*.

9) No consta informe sobre impacto por razón de discapacidad, previsto en el artículo 44.4.b) del TRLPGA.

10) No consta memoria explicativa de Igualdad exigida por el artículo 48.4 del TRLPGA y el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

11) Consta con fecha 8 de septiembre de 2023, informe de la Secretaría General Técnica, exigida en el apartado 5 del citado artículo 44. Sin embargo, en este informe no ha realizado análisis sobre la correcta o no técnica normativa que exige el citado artículo.

12) No consta otorgado el trámite del artículo 48.3 del TRLPGA, es decir, la remisión del texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas.

13) Consta otorgado el trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 47 del TRLPGA, por plazo de 15 días hábiles (Resolución de 18-10-2023 del Director General de Asistencia Sanitaria y Planificación, BOA nº 211, de 2-11-2023).

Consta análisis de las alegaciones formuladas en la información pública y audiencia, con las razones para su aceptación o rechazo, aportado como Informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Planificación, de fecha 19 de febrero de 2024. No consta en el expediente remitido aportada la justificación de haber sido objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, como exige el párrafo 3 del citado artículo 47.

Ahora bien, el artículo 5 de Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los



consumidores y usuarios hace referencia en su apartado 1 a la publicidad de “... productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas...”, y en su apartado 2 se refiere a “los reglamentos que desarrollen lo dispuesto en el número precedente y aquellos que al regular un producto o servicio contengan normas sobre su publicidad” y dice que “En el procedimiento de elaboración de estos reglamentos será preceptiva la audiencia de las organizaciones empresariales representativas del sector, de las asociaciones de agencias y de anunciantes y de las asociaciones de consumidores y usuarios, en su caso, a través de sus órganos de representación institucional.” No consta que se haya otorgado trámite de audiencia específico a estas entidades, en el caso de que esos productos o servicios constituyan objeto de la publicidad sanitaria regulada en el presente Decreto. En el informe de 19 de febrero de 2024 sobre las alegaciones presentadas se constata a qué entidades se notificó electrónicamente, todas ellas Colegios Profesionales, sin que se referencie que se notificara también a las entidades a las que se refiere el citado artículo 5.

14) Conforme al artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón, existe obligación de incorporar al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón el proyecto de Decreto. No consta aportada la justificación de dicha incorporación en el expediente remitido.

15) Con el presente informe jurídico, se cumple el trámite previsto en el artículo 48.5 del TRLPGA.

Quinto.- Texto del proyecto de Decreto desde el punto de vista formal: técnica normativa.

El informe de la SGT de Sanidad no cumple con la exigencia de realizar un análisis sobre la correcta o no técnica normativa que exige el artículo 44.5 del TRLPGA. Esta omisión no es la primera vez que se produce, por lo que se ruega para futuras ocasiones se tenga en cuenta. Máxime a la vista de las observaciones que vamos a realizar, pues basta una lectura de las Directrices de Técnica Normativa para poder dar razonable cumplimiento a las mismas en el texto que se envía para informar a esta Dirección General.

Deben pues atenderse las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia, y modificadas a su vez por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015 (publicadas en el BOA de 31 de diciembre de 2015).

Las Directrices de Técnica Normativa, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 CE. Se trata de una herramienta que permite elaborar las



disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos. El acuerdo segundo de las mismas establece que son de aplicación a los decretos.

Se han remitido varias versiones del proyecto de Decreto. Dicho esto, parece que la última versión corresponda al documento Word denominado (Versión 3). Por lo que el presente informe se emite sobre dicha versión.

En consecuencia, se realizan las siguientes observaciones sobre la versión 3 del proyecto de Decreto remitido:

- DTN 7: el título del proyecto es incompleto, pues no hace referencia a la totalidad del objeto del mismo que se recoge en el artículo 1, que al menos, es doble en cuanto a cuestiones esenciales: regular la publicidad sanitaria (no sólo la autorización como dice el título del proyecto) y el Registro de Publicidad sanitaria. O si se quiere simplificar y hacerlo único, no debería hacer referencia entonces a la *autorización*, sino a la *publicidad sanitaria*, en general.

- DTN 11: el objeto descrito en la parte expositiva no se corresponde con el descrito ni en el artículo 1 ni en el título del proyecto, por lo que deberá completarse.

- DTN 13: 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. Por lo que debe completarse, ya que sólo se hace referencia al Dictamen del Consejo Consultivo. También deberá cambiarse la cita errónea del año 2023 relativa a la deliberación del Gobierno de Aragón por el año 2024 (máxime teniendo en cuenta que cuando se ha enviado el texto para informar es en febrero de 2024, por lo que es imposible que la reunión pudiera realizarse en 2023) si la deliberación del Gobierno de Aragón se produce en dicho año, o por el año que corresponda.

Por otra parte, si el actual Decreto 122/2020, de 9 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud resultase derogado por uno nuevo, debe hacerse referencia en la parte expositiva al que resulte vigente.

Si bien se cita la normativa autonómica, se echa en falta la cita de la normativa estatal sobre la materia como la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (la cual establece un triple control por parte de las Administraciones Públicas sobre la publicidad y propaganda en lo que atañe a la salud -el primero, referido a la propaganda comercial para que se ajuste a criterios de veracidad y limitar todo aquello que pueda constituir un perjuicio para la salud, previsto en el artículo 27; el segundo, referido a las actividades de publicidad de los centros y



establecimientos sanitarios (artículo 30.1) y, el tercero, referido a la publicidad de los medicamentos y productos sanitarios (artículo 102)-, el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se prueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, el Real Decreto 1907/1996 de 2 de agosto, sobre Publicidad y Promoción Comercial de Productos, Actividades o Servicios con pretendida finalidad sanitaria (que califica como básicos los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8 y la Disposición Adicional Primera), el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios –que con carácter de norma básica, regula las bases del procedimiento de autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios-. Por otra parte, no se ha indicado en qué medida han influido los cambios normativos en la regulación actual, es decir, las novedades o modificaciones respecto de la normativa anterior.

Además, se observa un error material en la cita de la Ley General de Publicidad, pues es Ley 34/1988, habiéndose citado erróneamente como Ley 24/1988.

El Comité de Bioética de Aragón emitió un informe el 19 de noviembre de 2018 sobre *La publicidad engañosa en cuestiones de salud*, el cual podría citarse en la parte expositiva como parámetro a tener en cuenta a la hora de analizar cuando una publicidad sanitaria reviste tal carácter también.

Cuando se refiere a la estructura del proyecto, debe seguirse la misma sistemática, por lo que debe corregirse la frase que se refiere al Capítulo IV, que es el único discordante. También debe enumerarse de manera completa el número de Disposiciones e individualizar el número de cada clase de Disposiciones (si hay una dos etc de cada clase, o es única...) conforme a la DTN 34.

-DTN 14: la fórmula aprobatoria hace referencia a “*la Consejera*”, siendo actualmente “*el Consejero*”; además, en línea inferior, la palabra *DISPONGO* debe colocarse centrada.

-DTN 22: relativa a los Capítulos, se incumple la misma, en cuanto a que “*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*”. Por lo que debe corregirse.

-DTN 28: relativa a los artículos, se incumple la misma, pues no deben aparecer negritas. El artículo 10 además no figura en su totalidad en cursiva. Por lo que debe corregirse.



-DTN 30: se incumple la misma pues subdividido el apartado en párrafos señalados con letras minúsculas, no están envueltas con el signo de paréntesis posterior en los artículos 12.14 y 27.5. Por lo que debe corregirse.

-DTN 31: se incumple la misma a lo largo de todo el texto, en cuanto a que 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. Por lo que debe corregirse.

-DTN 32: se incumple la misma, pues no se respeta el orden de las Disposiciones allí establecido (*la parte final tiene sustantividad propia dentro de la parte dispositiva, y comprende las disposiciones adicionales, las disposiciones transitorias, las disposiciones derogatorias y las disposiciones finales, en ese orden, que debe respetarse*). Por lo que debe corregirse.

-DTN 34: se incumple la misma en varias Disposiciones. La Disposición final primera y, se supone, Disposición final segunda, pues deben ir sin cursiva: decimos se supone que es la Disposición adicional segunda porque no está identificada ni lleva título, lo cual debe corregirse. Tampoco llevan título la Disposición derogatoria ni la Disposición transitoria, por lo que también debe corregirse. Además, la única letra que debe ir en mayúscula es la primera de la palabra Disposición, con lo que sirva esta observación para el resto de Disposiciones, no sólo las finales. Además, la Disposición transitoria y la derogatoria deben referenciarse como única respectivamente, al no haber dispuesto más de esas clases. Por lo que debe corregirse.

-DTN 37: no queda clara la redacción de la Disposición transitoria pues no hace referencia al régimen jurídico de los Registros provinciales que pervive de manera transitoria hasta que se adecúe el Registro que regula el presente texto. Por lo que debe corregirse.

Por otra parte, el plazo de un año para realizar esta configuración viene establecido en el artículo 21.2 del texto, siendo que dicha previsión es propia de una Disposición adicional, conforme a la DTN 36.c) -los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas (con indicación del plazo en el que deberán cumplirse). Por lo que se recomienda su eliminación del artículo 21.2 y su inclusión autónoma en una Disposición adicional.

-En la Disposición derogatoria se observa un error gramatical consistente en el signo ortográfico de “.” (punto), cuando es una “,” (coma). Por lo que debe corregirse.

- DTN 39.e): en la Disposición final primera se incumple la misma pues *“las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de otros proyectos normativos, autorización de modificación futura del contenido de los anexos de la propia norma para adaptarlos a nuevas situaciones, y similares), con indicación, en todo caso, del ámbito material, plazos y criterios*



que hayan de respetarse necesariamente”, ya que no indica ámbito material, plazos ni criterios que hayan de respetarse necesariamente en ese desarrollo normativo. Por lo que debe corregirse.

-DTN 40: fecha y firma: habrá de estarse a la fecha que corresponda y a la persona que ostente el cargo en dicho momento, ya que nombra a la anterior Consejera y al anterior Presidente. Por lo que debe corregirse.

-DTN 53: Una vez citada de manera completa una norma (como la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, el Decreto 240/2005, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la autorización de Publicidad Sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón...). La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, debe incluir el título completo de la norma: tipo, número y año (con los cuatro dígitos) separados por barra inclinada, fecha y nombre separados por comas. En las posteriores ocasiones se citará en forma abreviada (tipo, número, año y fecha). Por lo que debe revisarse la parte expositiva. Por lo que debe corregirse.

Sexta.- Texto del proyecto de Decreto desde el punto de vista material.

Como cuestión preliminar, se observa que, a la hora de elaborar el proyecto de Decreto, se ha copiado o seguido en no pocas ocasiones el Decreto n.º 7/2021, de 18 de febrero, por el que se regula la publicidad sanitaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Dicho lo cual, la existencia de dicho Decreto y su aplicación en la citada Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no es vinculante a la hora de realizar las observaciones sobre el proyecto de Decreto de nuestra Comunidad Autónoma de Aragón que, conforme a derecho, estimemos pertinentes.

1. En el artículo 1.1 y 4.1 se recomienda decir ámbito “*territorial*” de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Se observa una contradicción entre el artículo 2 y el artículo 3.2: mientras el primero circunscribe la publicidad sanitaria aquella dirigida al público general, el segundo la amplía también a un colectivo concreto, los profesionales de la salud. Por lo que deberá aunarse el criterio, debiendo ser único.

3. En el artículo 4.1 se debe eliminar el último signo ortográfico de “,” (coma), y se recomienda sustituir la expresión “Gobierno de Aragón” por “la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”. Esta última observación sirva de igual modo para el artículo 5.2 y el artículo 12.14.16.

4. El Capítulo II regula la Comisión de Publicidad Sanitaria. Varias cuestiones a comentar:



-El artículo 6 dice que dicha Comisión tiene naturaleza “*consultiva*”, adjetivo que sin embargo no se recoge en el artículo 7,8, 9 cuando se cita a la Comisión, e incluso no se hace referencia al mismo en el propio título del Capítulo. Por lo que debe añadirse en dichos artículos y al propio título del capítulo. Por otra parte, debe añadirse el calificativo de “*sanitaria*”, respetando así la sistemática que siguen los restantes artículos 7,8 y 9 y título de dicho artículo.

En definitiva, consideramos que, en orden a respetar una misma sistemática, debe citarse de manera completa siempre que se nombre a la Comisión, como “*Comisión consultiva de Publicidad Sanitaria*”, lo que también afecta al artículo 12.

Por otro lado, debe suprimirse la disertación contenida en este artículo 6 “*que fue creado por el Decreto 240/2005 de 22 de noviembre del Gobierno de Aragón y cuya regulación se incorpora y actualiza en el presente Decreto debido al papel importante que tiene en el establecimiento de criterios para el control de la publicidad sanitaria*”, ya que no se trata de contenido jurídico propio de una parte dispositiva, sino, a lo sumo, de la parte expositiva, y decimos a lo sumo, porque la DTN 11 dice que “*En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas*”, por lo que, como mucho, podría incardinarse en dicha parte expositiva si entendiéramos que en virtud de esta misma directriz, su objetivo es explicar el objeto y finalidad de la norma para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación.

-En el título del artículo 7 se recomienda suprimir “*de la Comisión*”, diciendo simplemente “*Composición*”, pues el mismo ya se incardina dentro de la regulación de la Comisión, para no resultar redundante. Misma apreciación para el artículo 9 que regula sus funciones. De hecho, en el artículo 8, que regula su régimen de funcionamiento, no se hace referencia en el título a la misma de manera correcta. Por lo que debe seguirse la misma sistemática.

Además, este artículo 7 no se divide en apartados, sino que tiene un apartado único (subdividido en párrafos señalados con letras), por lo que deberá suprimirse el cardinal arábigo “1” (conforme a la DTN 30).

También se recomienda sustituir la expresión contenida en los párrafos a) y b) “*la persona que ocupa la...*”, por la expresión “*la persona titular de*”.

De igual modo, se recomienda sustituir la expresión contenida en los párrafos h) e i) “*Un representante*” y “*un vocal*”, por la expresión “*Una persona representante*” y “*Una persona vocal*” respectivamente.

Además, en el párrafo i) se recomienda sustituir “*el Consejero*” por “*la persona que ostente la titularidad del Departamento competente...*”, y la expresión “*su representante*” por “*la persona que ostente su representación*”.



-En el artículo 8 se recomienda sustituir la expresión “*alguno de los integrantes*” por “*alguna de las personas integrantes*”.

5. El Capítulo III regula el procedimiento para la obtención de la autorización administrativa.

-Se observa un desorden en la exposición del iter procedimental que no se corresponde con las necesarias fases consecutivas que rigen el procedimiento administrativo (iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento, en términos de la Ley 39/2015, la cual regula las mismas en su Título IV). Por ello, se recomienda reestructurar los artículos siguiendo el orden de la Ley 39/2015, es decir, comenzando por la regulación del inicio del procedimiento (actuales artículos 13 y 14 del proyecto), siguiendo por la instrucción del procedimiento (actual artículo 15, 12 y 11, en ese orden), y terminando por la finalización del procedimiento (actuales artículos 10,16,18,17,19,20, en ese orden).

-En el artículo 10.1 no se nombra la materia objeto de la competencia de la Dirección General, ni se identifica la Dirección General.

Además, se advierte del concepto jurídico indeterminado que supone la expresión “*ámbito de influencia*”, por lo que se aconseja concretar a qué se refiere con dicha expresión.

-En el artículo 10.2 se recomienda especificar a qué trámite se refiere (solicitud o el que proceda).

-En el artículo 11.1 deberá cambiarse a género masculino los participios “*autorizada*” e “*inscrita*” por coherencia de género con los sustantivos que se citan.

-En el artículo 12 debe suprimirse el resaltado en negrita del primer párrafo.

-En el artículo 13.4 se indica un link para la tramitación electrónica, el cual lleva a un formulario correspondiente a la redacción del Decreto anterior, observándose en dicho modelo la existencia de una casilla de “renovación”, siendo que con el actual proyecto se dice en el artículo 17 que las autorizaciones de publicidad sanitaria concedidas permanecerán vigentes para la actividad autorizada, sin necesidad de renovación, siempre y cuando la misma se mantenga publicitando en los mismos términos y condiciones de formato, leyendas, imágenes o medios de difusión que motivaron el otorgamiento de su autorización, y que en el caso de que se introduzcan cambios sustanciales en el mensaje deberá solicitarse nuevamente la autorización administrativa. Por ello, desaparece la opción de “renovación”, ya que tanto la solicitud como los cambios sustanciales, abocan a la “autorización”. Por lo que deberá actualizarse el modelo conforme al actual Decreto y conforme a lo dispuesto en los artículos, 5, 66 y en su caso 69 de la Ley 39/2015).



Además, debe eliminarse la frase *“En este link se incluye la documentación necesaria para presentar para iniciar el trámite”*, ya que en primer lugar, no constituye regulación jurídica, y en segundo lugar, induce a confusión cuando dice que la documentación necesaria se incluye en ese link, pues no es que incluya la documentación, ya que debe ser aportada por el interesado. En ese link tan sólo se hace referencia a la documentación que con el anterior Decreto se exigía. También se puede aportar como Anexo al Decreto el modelo de solicitud (en cuyo caso, habrá de respetarse lo dispuesto en las DTN sobre los Anexos).

-En el artículo 15.2 cuando se refiere a los Colegios Profesionales, se recomienda incluir la frase a continuación *“relacionados con la materia de la publicidad cuya solicitud haya sido instada”*.

-En el artículo 17.2 cuando utiliza el concepto jurídico indeterminado de *“cambios sustanciales”*, se recomienda incorporar algunas pautas a tal efecto.

En este sentido, ya el Dictamen 155/2005 de la anterior Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, emitido sobre el anterior Decreto que se deroga con el presente, ya advertía de esto diciendo que *“Pues como vienen poniendo de relieve tanto la jurisprudencia como la doctrina científica, la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las normas es no sólo posible y constitucionalmente lícito sino habitual e inevitable, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia. En definitiva, supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado «halo o zona de incertidumbre», en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa, y supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante Vid. Sentencia del T.S. de 15 de diciembre de 2004)”*.

-El artículo 17.4 atribuye una función a la Comisión consultiva de publicidad sanitaria en Aragón, cual es la emisión de informe previo a la revocación de las autorizaciones.

En primer lugar, no queda clara de la redacción dada en cuanto a que, los tres supuestos que relaciona, no se sabe si se refieren a los tres supuestos en que va a ser necesario ese informe previo (es decir, sólo va a ser necesario cuando concorra alguno de esos tres supuestos, y si no, no), o se está refiriendo a que sólo cuando concorra alguno de esos tres



supuestos se podrá revocar la autorización, previo informe obligatorio en cualquier caso de la Comisión. Por lo que se recomienda clarificar la redacción.

En segundo lugar, debe indicarse quién es el órgano competente para la revocación (no basta decir genéricamente “la Administración”).

En tercer lugar, dado que se atribuye una función a la Comisión ésta debe recogerse en el artículo 9, relativo precisamente a las funciones de la Comisión, que sin embargo no recoge esta función de emisión de informe preceptivo.

En cuarto lugar, se recomienda hacer referencia a la preceptiva tramitación del procedimiento administrativo con audiencia al interesado para poder revocar una autorización.

6. El artículo 20 regula erróneamente el régimen de recursos. Si contra las resoluciones que dicte el Director General cabe recurso de alzada por no agotar la vía administrativa, el artículo 122.3 de la Ley 39/2015 y en el mismo sentido, el artículo 64.3 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón disponen que contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125; y específicamente la ley aragonesa indica que *“En ningún caso se podrá interponer recurso de reposición contra la desestimación de un recurso de alzada”*. Por lo que todo el párrafo segundo del artículo 20 debe eliminarse al prever precisamente este recurso prohibido.

El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, en Sentencia de 12 de noviembre de 2010, recurso de casación 4594/2006, deja clara esta cuestión en su Fundamento de Derecho segundo:

“...contra la resolución de un recurso de alzada no cabe interponer el recurso potestativo de reposición; y ello por las siguientes razones:

a) Una interpretación sistemática obliga a considerar que el artículo 116.1 expone la regla general (contra los actos que pongan fin a la vía administrativa, que son los enumerados en el artículo 109, cabe el recurso potestativo de reposición); mientras que el artículo 115.3 recoge la excepción a tal regla (contra la resolución del recurso de alzada, que es uno de los actos que pone fin a la vía administrativa, no cabe ningún otro recurso administrativo salvo, en su caso, el extraordinario de revisión). Otra interpretación dejaría vacío de contenido lo recogido en este 115.3, y, además, así lo corrobora la excepción que dicho precepto contempla (“...salvo el recurso extraordinario de revisión...”), pues el recurso de revisión solo cabe contra los actos firmes en vía administrativa (artículo 118.1).



b) *A la misma conclusión se llega mediante una interpretación teleológica. La finalidad perseguida por el recurso potestativo de reposición es permitir a la Administración la reconsideración de sus criterios en vía administrativa. En la generalidad de los actos que ponen fin a la vía administrativa que enumera el artículo 109, esa reconsideración del asunto por la propia Administración no sería viable -salvo por la vía excepcional del recurso extraordinario de revisión y de la revisión de oficio- si no fuera a través de este recurso potestativo de reposición; pero ello no es así en los casos del artículo 109 .a/ (las resoluciones de los recursos de alzada), en los que la Administración ya ha podido realizar en dos ocasiones la valoración de los aspectos fácticos y jurídicos de su actuación, en primer lugar, al dictar el acto administrativo finalizador del procedimiento, y, en segundo lugar, al resolver el recurso de alzada”.*

Y para completar la redacción del artículo 20, se puede hacer referencia a la regulación jurídica del recurso de alzada.

7. Tanto el artículo 21.1 como el artículo 21.3 se refieren al objeto de inscripción en el nuevo Registro, por lo que no tiene sentido dividir el objeto en dos párrafos independientes y separados. Por ello, deberán refundirse en un único párrafo que aglutine la totalidad del objeto de inscripción del nuevo Registro.

Dado que este artículo 21 regula el objeto y naturaleza del Registro, se recomienda cambiar el título del artículo por *“Objeto y naturaleza”*.

Por otra parte, sobre la última previsión del artículo 21.1 *“Los registros serán públicos”*, en primer lugar, si el nuevo Registro es único, es erróneo hablar en plural de Registros, por lo que debería decirse *“El Registro”* en singular (misma reflexión sobre el título del artículo 24, que habla de Registros en plural); y en segundo lugar, dado que afecta a todo el artículo, se recomienda poner esta previsión de la *naturaleza pública* del Registro en último párrafo independiente, además de añadir su carácter *territorial autónomo* (también se puede añadir *“autónomo”* tanto al título del capítulo).

Además, el artículo 21.3 se refiere erróneamente a *“artículo anterior”*, siendo que el artículo anterior, el artículo 20, se refiere a los recursos y no al Registro.

Aunque también se refiere al objeto, sí que nos parece adecuado separar en párrafo aparte (el actual 2) la advertencia de que también en este nuevo Registro se recogerán las anotaciones existentes en los hasta ahora existentes Registros provinciales.

Se recomienda incluir como objeto de inscripción en el artículo 21.3 también las revocaciones. Y adaptar el artículo 22.1 para que también haga referencia a las revocaciones.



Por último, debe seguirse la misma sistemática a la hora de citar el Registro, ya que a veces, sin ser principio de frase, aparece la primera letra con mayúscula, y a veces con minúscula, y también a veces se cita como “registro autonómico” y a veces sólo como “registro”. Sirva esta reflexión para cualquier otra cita, debiendo observarse siempre la misma metodología en las citas de sustantivos.

8. El artículo 23, tras declarar competente a la Dirección General, no indica cuál es.

Además, dice de manera que induce a confusión que, “A este registro deberán poder acceder las secciones que intervienen en proceso administrativo”. En primer lugar, no se sabe a qué se refiere con “secciones”; en segundo lugar, o pueden acceder o no pueden, de modo que utilizar la expresión “deberán poder” es ambigua por lo que debe revisarse; en tercer lugar, es incorrecto hablar de “proceso administrativo”, pues lo correcto es “procedimiento administrativo”.

También debe citarse siempre del mismo modo “centros, servicios y establecimientos sanitarios”, pero no solamente en este artículo, sino en todos aquellos donde aparezcan los mismos, incluida la parte expositiva, ya que se observa que no se respeta la misma metodología en la cita, citándose de varias maneras diferentes a lo largo de todo el texto.

Por último, la redacción dada en el artículo 23.a) en relación con el artículo 22.2 induce a confusión. Este último otorga la competencia para realizar las inscripciones en el Registro al “Encargado del Registro”, cualquier clase de inscripción de las recogidas en el artículo 22.1 (de autorización, marginales, de baja). Y el artículo 23.a) otorga esta misma competencia (Inscribir las autorizaciones concedidas, así como las modificaciones, revocaciones y los ceses que en relación a las mismas se produzcan) a “los intervinientes en la gestión del Registro”. Si el competente es el Encargado, no lo pueden ser el resto de intervinientes, por lo que debe dejarse claro a quién corresponde la competencia de la función a la que hacen referencia ambos artículos.

Y, por otra parte, crea inseguridad jurídica referirse como competentes en la gestión del Registro -ya incluso independientemente de las funciones del párrafo a)-, a un grupo indeterminado e indefinido denominado por el texto “intervinientes”, por lo que igualmente deberá clarificarse quiénes son esos intervinientes a los que el texto les atribuye las funciones del artículo 23.

9. El artículo 25 parece errar cuando se remite al apartado 17 del artículo 12, siendo quizá el apartado 16 al que se quiere remitir. Por lo que debe revisarse esta remisión, así como las restantes que figuran en el texto cuando se adopte la redacción definitiva, por precaución.



Además, se recomienda poner entre paréntesis o guiones la frase *“en el caso de que exista delegación expresa del anunciante”*.

10. Se observa que en el artículo 27.4.c) se solapa la cifra con la última del apartado b) -15.025,30 euros-, por lo que se recomienda la siguiente redacción *“cuando sobrepasen la cuantía de 15.025,31 euros inclusive”*.

11. El artículo 27.1 se remite a legislación derogada, pues la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón que cita fue derogada por la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón. Por lo que debe corregirse.

12. En el artículo 27.5, aunque enumera cuatro medidas provisionales, utiliza también la expresión *“entre otras”*. Sin embargo, el artículo 4.4 del Decreto 28/2001 de 30 de enero dice que *“Las medidas provisionales deberán estar expresamente previstas...”*. En este sentido, el artículo 53.3.i) de la Ley 39/2015 permite prever *“aquellas otras medidas...que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución”*. Por lo que, en lugar de la citada expresión utilizada por el texto de *“entre otras”*, se recomienda su eliminación y su sustitución por un nuevo párrafo e). Y ello porque de la redacción dada por la Ley 39/2015, parece permitirse un sistema de *numerus apertus* y *no de numerus clausus* mediante dicha previsión, siempre que se motiven, se justifique su necesidad, su proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

13. Se recomienda establecer un régimen transitorio para aquellos procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor del presente Decreto.

En definitiva, por el tipo general de observaciones realizadas en este informe, se echa en falta no sólo una falta de lectura de las Directrices de Técnica Normativa sino también un última lectura sosegada o repaso de la última versión del texto que se remite a esta Dirección General para informar, lo cual se pone de manifiesto para que se tenga en cuenta en futuras peticiones de informes.

Este es mi dictamen, que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEPARTAMENTO DE SANIDAD