



**Informe nº registro DG-SSJJ: 548/2024**

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el Secretario General Técnico del Departamento de Sanidad, que ha tenido entrada el 25 de octubre de 2024, relativa al **proyecto de Orden por la que se regulan las funciones y el régimen de funcionamiento de la Unidad de Cribados Poblacionales**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

**Primero. - Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emisión de informe jurídico y su naturaleza.**

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, de acuerdo con el artículo 5.2.g) del referido Decreto 169/2018, la Dirección General de Servicios Jurídicos, y el artículo 48.5 del 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 (en adelante, TRLPGA), el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos en el presente procedimiento tiene carácter preceptivo. Ello no obstante, este informe no tiene carácter vinculante, tal y como dispone el artículo 5.3 del citado Decreto 169/2018.

**Segundo. - Título competencial de la Comunidad Autónoma.**

El objeto de la Orden proyectada es regular determinados aspectos de la Unidad de Cribados Poblacionales. Dicha Unidad figura en el Decreto 39/2024, de 28 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud (en adelante Decreto 39/2024), adscrita la Dirección General de Salud Pública.

El Estatuto de Autonomía de Aragón (EA) establece, en su artículo 14, el derecho a la salud, y en su artículo 17, los derechos de consumidores y usuarios de forma que todas las



personas tienen derecho a la protección de su salud y su seguridad. En el artículo 71.55ª se atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón 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. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública”.

A su vez, el artículo 61.1 EA dispone que “La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley”.

### **Tercero. -Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Orden.**

La titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del artículo 53.1 del EA y del artículo 36 del TRLPGA. No obstante, las personas miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno, conforme a este artículo 36.1. A su vez, el artículo 36.6 dispone que “Las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia. Igualmente, podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno”.

La disposición final tercera del Decreto 39/2024 faculta al titular del Departamento de Sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto, el cual contempla en su artículo 13.4 a la Unidad de Cribados Poblacionales, y la adscribe a la Dirección General de Salud Pública.

Por todo ello, la competencia para aprobar esta Orden corresponde a la persona titular del Departamento de Sanidad.

En cuanto a la iniciativa para la elaboración del presente proyecto de Orden, resulta igualmente competente la persona titular del Departamento de Sanidad, conforme al citado Decreto 39/2024, artículo 2.1.

### **Cuarto.- Naturaleza y procedimiento**

a) Estamos ante una norma de naturaleza reglamentaria interna o de organización administrativa, por lo expuesto en el apartado anterior.



b) El procedimiento de elaboración deberá ajustarse por tanto a lo establecido en el Capítulo IV del Título VIII del TRLPGA (artículos 42 y siguientes), así como a lo dispuesto en sus artículos 39 y 40 del mismo, e igualmente los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su interpretación conforme a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional (en este sentido, hay que tener en cuenta la previsión del artículo 133 de la Ley 39/2015 que establece con carácter previo a la elaboración de un proyecto reglamentario, la obligatoriedad de sustanciar una consulta previa a través del portal web correspondiente, aunque podrá prescindirse de este trámite en el caso de normas organizativas de la Administración).

c) En consecuencia, de acuerdo con las normas señaladas, procede realizar las siguientes consideraciones en relación a la documentación obrante en el expediente:

1) La elaboración de esta Orden se encuentra prevista en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2024. La misma se inició, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLPGA, mediante Orden de inicio de 18-7-2024 del Consejero del Departamento de Sanidad. Encomienda la elaboración y tramitación del proyecto normativo a la Dirección General de Salud Pública, sin perjuicio de la coordinación e impulso por parte de la Secretaría General Técnica.

2) Hay que tener en cuenta la previsión del artículo 133 de la Ley 39/2015 que establece con carácter previo a la elaboración de un proyecto reglamentario, la obligatoriedad de sustanciar una consulta pública previa a través del portal web correspondiente, aunque, de acuerdo con el artículo 43.3.a) del TRLPGA, podrá prescindirse de este trámite en el caso de normas organizativas de la Administración, como es el caso. Este supuesto ha sido motivado en la memoria justificativa de la Dirección General de Salud Pública, conforme exige este artículo.

3) También, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.4.a) del TRLPGA, no se ha llevado a cabo el trámite de información pública y audiencia, al tratarse de un proyecto de norma reglamentaria interna o de organización administrativa atendiendo a su objeto. Sin embargo, este supuesto no ha sido motivado en la memoria justificativa de la Dirección General de Salud Pública, conforme exige este artículo (el informe de la SGT sí que hace referencia en cambio).

4) Consta en el expediente Memoria justificativa de 27-9-2024, suscrita por la Directora General de Salud Pública, exigida por el artículo 44 del TRLPGA.



La Memoria justificativa incluye un apartado “5. ESTIMACIÓN DEL COSTE”, sin que conste como documento independiente una memoria económica, que exige el artículo 48.3 del TRLPGA (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).

Lo cierto es que añadido a que no consta una memoria económica como tal, el contenido de este apartado de la memoria justificativa es insuficiente, a la vista de la información que ofrece. A la par que alega no haber gasto adicional, en cambio reconoce un incremento del gasto ligado a la creación de una plaza de persona coordinadora, por importe de 69.372,40 euros, la cual dice estar ya contemplada en el Decreto de estructura, lo cual sin embargo no hemos encontrado (a diferencia de la figura de coordinador de salud mental a la que sí que hace referencia el citado decreto). Y así mismo, informa que la composición será variable, flexible y dinámica, sin explicar si ello va a traducirse en la necesidad de creación de más puestos y/o incremento del gasto.

Por otra parte, recordemos que cuestión distinta del incremento del gasto público, es el coste económico que pueden tener las normas, el cual debe reflejarse en la memoria, que no consta. En este sentido se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes entre ellos, el Dictamen 85/2008 en el que se indica que "No obstante ello, por escaso que fuere el gasto público que pudiera desencadenar la aplicación de la norma, no deberían escamotearse esfuerzos para calcularlo, pues es obvio que los responsables de la gestión económica del Gobierno deben conjugar una multiplicidad de variables derivadas de cada norma, cuya suma conjunta sí pudiera ostentar trascendencia en el plano de la adecuada previsión de las necesidades económicas que podría conllevar para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución del proyecto de Decreto”.

Por ello, consideramos que si la aplicación de la norma proyectada comporta un incremento de gasto en el ejercicio actual o en cualquier ejercicio posterior, resulta exigible el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, conforme al artículo 13.1 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2024.



5) Tampoco consta informe de evaluación de impacto de género como tal, exigido en el artículo 48.4.a) del TRLPGA, sino que se ha adicionado un apartado en la memoria justificativa llamado “4. IMPACTO SOCIAL Y DE GÉNERO DE LA NORMA”. Recordemos por otra parte que este informe de evaluación de impacto de género es exigido por el artículo 18.3 y 4 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón. Todo ello debe elaborarse respetando el contenido que prevén los citados artículos.

En cuanto a discapacidad, este mismo apartado hace referencia exigua a la misma, sin mayor análisis. Recordemos que el artículo 44.4.b) del TRLPGA dice que en el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, se requiere un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.

Tampoco consta la Memoria explicativa de igualdad exigida en el artículo 48.4 TRLPGA, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, sin que este apartado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo.

6) Consta en el expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento al que se refiere el artículo 44.5 del TRLPGA, emitido el 7-10-2024, conforme al contenido exigido en el mismo.

7) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, debe cumplirse con los trámites allí previstos que resulten de aplicación.

8º) Con el presente trámite, se cumple la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, exigido en el artículo 48.4 del TRLPGA.

9º) De conformidad con lo exigido en el artículo 49.1 TRLPGA, deberá elaborarse una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, en caso de que hubiera habido alguna variación en las mismas.

10º) Por último, se recuerda que conforme al artículo 16.1.2) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, el mismo puede ser consultado sobre esta Orden (dictámenes facultativos).



### **Quinto.- Examen del contenido del proyecto desde el punto de vista formal.**

Debe observarse 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, modificadas mediante 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).

En virtud del acuerdo segundo, estas Directrices también resultan de aplicación a las Órdenes.

Se ha remitido en el expediente un pdf denominado “borrador unidad de cribado\_v3”, y es sobre este texto sobre el que van a realizar las observaciones oportunas, también posteriormente desde el punto de vista material.

Por tanto, de acuerdo a las DTN, podemos realizar las siguientes observaciones:

- DTN 5, “El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.” El título de la Orden hace referencia al régimen de funcionamiento de la Unidad, pero en el texto no se desarrolla el mismo. Además, aunque referencia a la composición, tampoco recoge una composición como tal, que sería propia de órganos colegiados, que no es el caso. Por lo que se recomienda revisar el título, quizá haciendo alusión únicamente a la regulación de la Unidad de Cribados Poblacionales.

-DTN 7: se recuerda que “Detrás de la fecha ...y con nuevo enlace mediante la preposición de, se menciona el órgano del que emana la disposición: ...el Consejero correspondiente (no el Departamento) para el de las órdenes...A continuación se sitúa el nombre que indica el objeto de la norma y su contenido esencial. Su redacción debe ser clara y concisa, evitando las descripciones propias de la parte dispositiva pero procurando una exactitud que permita hacerse idea diferenciada del campo que trata de regular: lo más breve que sea posible sin merma de capacidad expresiva. No conviene el uso de siglas y abreviaturas en el nombre”.

-DTN 11: Contenido de la parte expositiva: “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 y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”. Por



ello, se recomienda añadir las competencias propias de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad y salud pública, el artículo 13.1.h) del Decreto 39/2024, de 28 de febrero citado, el artículo 7.4 y 47.3 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón (cuyas previsiones son similares a las contenidas en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública). También se recomienda hacer referencia al artículo 14.k) del citado Decreto 38/2024, cuando en la parte expositiva se dice que la Unidad debe contar con la participación activa de otros órganos, pues en concreto este artículo otorga competencia al Servicio de Vigilancia en Salud Pública e Inmunizaciones en “El impulso de los programas de base poblacional para la detección precoz o cribado de enfermedades en coordinación con otros órganos del Departamento, analizando el impacto de los determinantes y los ejes de desigualdad en estos programas”.

-DTN 13: Consultas e informes.” 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 ello deberán añadirse el presente informe junto con aquellos otros que resulten oportunos.

-DTN 14: fórmula aprobatoria: “En las órdenes y resoluciones el engarce suele hacerse mediante una frase que comienza con alguna expresión como en consecuencia, por ello, o similar, y termina con la palabra acuerdo o resuelvo”. El proyecto utiliza la fórmula “dispongo”, que según esta DTN, se utiliza en los Decretos. Por ello, atendiendo a la literalidad de esta DTN, se recomienda su revisión, aunque la utilización de una u otra fórmula entendemos que no debería afectar a la seguridad jurídica, si bien, para asegurar el cumplimiento de la literalidad de la DTN, es por ello que realizamos esta observación.

-DTN 30: División del artículo. “Y cuando los párrafos de los apartados deban, excepcionalmente, subdividirse, las subdivisiones se numerarán correlativamente con ordinales arábigos, en masculino o en femenino, según proceda (1º, 2º, 3º, ó 1ª, 2ª, 3ª). No deben iniciarse las divisiones ni las subdivisiones de los artículos, apartados y párrafos con guiones, asteriscos ni otras marcas”.

Y conforme a la DTN 31.b), “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 ello, deberá revisarse el artículo 3 en su totalidad, ya que presenta marcas a modos de puntos negros y no ordinales arábigos, además de tabulaciones.



- DTN 38, sobre las disposiciones de la parte final, “Cada una de estas clases de disposiciones tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra (o la expresión única cuando alguna de las clases contenga sólo una), y se escribirán en el margen izquierdo de la línea superior del texto, en el mismo tipo de letra que éste, (minúscula salvo la inicial de la palabra disposición), sin negrita, cursiva ni subrayado y también sin abreviaturas”. Por lo que deberán revisarse las mismas, ya que presentan cursivas.

-DTN 39.f): “... la fórmula correcta es: “La presente ley entrará el vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón...”, por lo que debe revisarse la Disposición final segunda del proyecto. Además, se recomienda sustituir la expresión “La presente Orden” por “Esta Orden” en beneficio de la diáfana comunicativa como ha señalado en numerosas ocasiones el Consejo Consultivo de Aragón (misma recomendación por tanto para el resto de la parte expositiva o dispositiva donde se utilice dicha expresión).

- DTN 75 : “El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello, las normas deben redactarse en un nivel de lengua culto pero accesible al ciudadano, de manera clara, precisa y sencilla. Se utilizará un repertorio de léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio. En ese caso, se añadirán las descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido...”). Por ello se recomienda no usar abreviaturas, o si se utilizan, se recomienda decir, de manera expresa y previa a dicha abreviatura, el nombre completo (por ejemplo, cuando se utiliza la abreviatura SNS). De este modo se ofrece claridad expositiva a los términos empleados, sin perjuicio de que, una vez nombrado de manera completa, se pueda utilizar su abreviatura, previa indicación de que a partir de ese momento se va utilizar la abreviatura que corresponda.

#### **Sexto.- Examen del contenido del proyecto desde el punto de vista material.**

-Se recomienda revisar la redacción del séptimo párrafo de la parte expositiva (comienza por “En este sentido...), en aras de clarificar lo que se quiere decir, ya que, con la redacción dada, carece de sentido.

-Se recomienda en el párrafo décimo de la parte expositiva sustituir la expresión “la figura del coordinador o coordinadora” por “la persona coordinadora”, que abarca ambos



géneros (misma observación para el artículo 5.1 y cualquiera que lo requiera) También se recomienda clarificar qué quiere decirse con composición “escalable”.

-Se recomienda utilizar siempre la misma sistemática para referirse a la Unidad de Cribados Poblacionales, siendo recomendable que se refiera siempre a la misma con su denominación así completa, y no abreviadamente como Unidad. De este modo se sigue una misma metodología, lo que contribuye a la seguridad jurídica.

-El artículo 1 hace referencia al objeto de la Orden. Se reiteran las observaciones realizadas en cuanto al título de la misma. En todo caso, no se sigue el orden de lo referenciado respecto del seguido en el título.

-Respecto del artículo 2, no queda claro si la Unidad se corresponde con lo recogido en el artículo 74 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, el cual se refiere a las unidades administrativas. Si la Unidad de Cribados Poblacionales comparte dicha naturaleza, más que un instrumento como dice el proyecto, es un elemento organizativo. Y en ese caso, debe atenderse a lo dispuesto en este artículo. Por lo que si es así, debería revisarse este artículo.

-Observamos respecto del artículo 3, que más que “objetivos”, entendidos como metas a alcanzar o finalidades, lo que recoge más bien son “funciones”: de gestión de programas, de proporcionar herramientas para gestionar los programas etc, de coordinación entre los agentes implicados, de aportación de documentación –aunque no recoge expresamente ningún verbo-, de definición de poblaciones diana, de envío de invitaciones y resultados...

Además, no se entiende bien que se recoja como “objetivo” *secundario* la definición de las poblaciones diana de los programas “de” (falta esta preposición) forma integrada, pues entendemos que el paso previo, primero y esencial para que la Unidad pueda cumplir su finalidad es precisamente identificar a la población que se va beneficiar del objetivo de cribado de esta Unidad.

-En relación al artículo 5.1, no se entiende bien que diga que las actuaciones a impulsar serán las que se determinen por la persona titular del Departamento. Si se refiere a actuaciones para llevar a cabo las funciones que recoja la Orden, se recomienda clarificar la redacción. Además, en el artículo 5.2, que se refiere a la Dirección general de Salud Pública, no se recoge que actúe como órgano director, sólo supervisor.



-Se recomienda hacer referencia en el artículo 6.6 cuando hace referencia al acceso de datos que lo será conforme a la normativa de protección de datos que corresponda.

Lo que se informa, sin perjuicio de mejor dictamen en derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

**LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE SANIDAD**