



Consejo Consultivo de Aragón

**DICTAMEN N.º 1 /2025**

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET  
Presidente  
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA  
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN  
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI  
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN  
Sra. D.ª Gloria MELENGO SEGURA  
Sra. D.ª Cristina MORENO CASADO  
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 9 de enero de 2025, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Sanidad del Gobierno de Aragón, sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública».

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** El 4 de diciembre de 2024, tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública», formulada por el Consejero de Sanidad del Gobierno de Aragón. Se adjunta copia del expediente electrónico numerada con la relación de documentos que forman parte del mismo.

**Segundo.-** Los documentos que integran el expediente administrativo electrónico son los siguientes:



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 1/2025

- 1 Orden de 20 de diciembre de 2023, del Consejero de Sanidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública.
- 2 Memoria justificativa de la Dirección General de Salud Pública sobre el proyecto de decreto de 20 de septiembre de 2024.
- 3 Versión primera del proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública (en adelante proyecto de decreto).
- 4 Informe de 3 de octubre de 2024 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad sobre el proyecto de decreto.
- 5 Informe de 9 de octubre de 2024 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda, Interior y Administración Pública, sobre el proyecto de decreto.
- 6 Informe de 16 de octubre de 2024 de evaluación de impacto de género del proyecto de decreto, realizado por la Secretaría General Técnica del Departamento.
- 7 Memoria de 6 de noviembre de 2024 de la Directora General de Salud Pública explicativa de igualdad del proyecto de decreto.
- 8 Informe complementario de 11 de noviembre de 2024 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.
- 9 Versión segunda del proyecto de decreto.
- 10 Informe jurídico 586/2024, de 26 de noviembre, del letrado de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sobre el proyecto de decreto.
- 11 Informe de 28 de noviembre de 2024 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, en relación con el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

**Tercero.-** El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, diez artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

**Cuarto.-** En la elaboración del proyecto de decreto se han seguido los trámites que detallamos en la consideración jurídica III de este dictamen.



## CONSIDERACIONES JURIDICAS

### I

#### Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 48.6 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (TRLPGA, en adelante) en relación con el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (LCCA), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según dispone el artículo 14.1 de la LCCA, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19.a) de la LCCA, en función de la naturaleza normativa del texto remitido para dictamen.
- 2 El proyecto sometido a nuestra consideración es una norma reglamentaria que regula la denominada «Comisión Interdepartamental de Salud Pública» prevista en el artículo 15 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón: «Al objeto de hacer efectivo el carácter transversal de la salud pública y de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana en todas las políticas y actuaciones que desarrolle la Comunidad Autónoma de Aragón, se crea la Comisión interdepartamental de salud pública, en la que estarán representados los diversos departamentos y organismos afectados y cuya composición y régimen de funcionamiento se regularán reglamentariamente. Corresponde la presidencia de la Comisión a quien ostente la titularidad del departamento responsable en materia de salud pública».
- 3 Según la memoria justificativa de fecha 20 de septiembre de 2024, estamos ante una norma organizativa. El informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de Sanidad de 3 de octubre de 2024, coincide en atribuir al proyecto de decreto el mismo carácter de norma organizativa. Sin embargo, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos admite que, además de organizativo, el proyecto es un reglamento ejecutivo que necesita dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, ya que «hay un desarrollo directo a través de la norma reglamentaria de una norma con rango de ley».
- 4 Como se ha indicado por este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, la línea divisoria entre reglamentos ejecutivos y organizativos no siempre es fácil de establecer; incluso se podría plantear, como en este caso, que un reglamento sea ejecutivo y organizativo a la vez. La distinción es ineludible porque las normas anudan consecuencias procedimentales a uno y otro tipo de reglamento. En primer lugar, nuestra intervención es preceptiva únicamente en el caso de «proyectos de reglamentos ejecutivos» (artículo 15.3 de la LCCA), siendo en cambio facultativa para los «proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno» (artículo 16.2 de la LCCA). Además, Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante) y el TRLPGA permiten exceptuar ciertos trámites como la consulta pública previa, la audiencia o la



información pública «en el caso de normas organizativas» (artículo 133.4 LPAC y 43.3.a) TRLPGA).

- 5 Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir ambos tipos de reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como desarrollo de la ley. El Tribunal Supremo exige que estén «directa 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) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento». El cometido del reglamento ejecutivo es «desenvolver una ley preexistente» o «establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI:ES:TS:2002:3754, FJ. 11).
- 6 Por eso el proyecto de decreto que regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública es un proyecto de reglamento ejecutivo: engarza directamente con el artículo 15 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, que marca los límites de la norma reglamentaria y contempla su contenido obligatorio.
- 7 Ahora bien, el proyecto normativo es, por su ámbito material, una norma interna o de organización: crea un nuevo órgano colegiado en el seno de la administración aragonesa y se limita a ser una norma interna que no afecta a derechos y deberes de los ciudadanos. Desde el punto de vista sustantivo, por tanto, consideramos justificado que se pueda motivar la excepción de trámites procedimentales como la consulta previa, la audiencia o la información pública.
- 8 Nuestro dictamen solo puede ser fundamentado en Derecho, pues no se ha pedido expresamente por parte del Consejero solicitante del mismo, que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 LCCA).

## II

### Título competencial

- 9 Una vez señalada la competencia del Consejo Consultivo para conocer de este proyecto normativo, debe identificarse la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. En este sentido debemos referirnos al artículo 71.55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en «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».
- 10 Por lo tanto, la Comunidad Autónoma de Aragón dispone de título habilitante para aprobar la norma proyectada con plena competencia.



- 11 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto, recordemos que la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma corresponde genéricamente al Gobierno de Aragón, según el artículo 53.1 de nuestro Estatuto de Autonomía y el artículo 36 del TRLPGA.

### III

#### Procedimiento de elaboración

- 12 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en los artículos 127 a 133 de la LPAC y en el TRLPGA, artículos 42 a 50, principalmente.
- 13 Ya hemos explicado en numerosos dictámenes que estos trámites tienen como objetivo garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos, tanto directamente como a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Los trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
- 14 Inicio del procedimiento. Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de 20 de diciembre de 2023 del Consejero de Sanidad, encomendando su tramitación a la Dirección General de Salud Pública. La Orden ha sido dictada por el órgano competente y de conformidad con el artículo 42.1 TRLPGA.
- 15 La iniciativa figuraba en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2024, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de febrero de 2024 y debidamente publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.
- 16 Consulta pública previa: No se ha practicado el trámite de consulta pública que contempla la TRLPGA, en su artículo 43, no siendo pertinente el mismo al ser una norma organizativa.
- 17 Memoria justificativa: El artículo 44.1 TRLPGA establece el contenido de la memoria. De conformidad con el mismo, consta en el expediente memoria justificativa de 20 de septiembre de 2024, suscrita por la Directora General de Salud Pública en la que desde el punto de vista material, se expresa que ante el mandato legal de constitución de la Comisión Interdepartamental de Salud Pública, y dada la existencia de un Comité Interdepartamental del Plan de Salud y un Consejo Director del Plan de Salud, creados por Decreto 69/2019, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, en desarrollo del Plan de Salud de Aragón 2030, se ha considerado que son órganos que comparten muchas de sus funciones y que, de acuerdo con los principios de eficacia y simplificación administrativa, se ha considerado oportuno revisar los órganos rectores del Plan regulados por el Decreto 69/2019 de 24 de abril, al objeto de simplificar, evitar duplicidades y hacer compatibles y efectivos sus cometidos con la Comisión Interdepartamental de Salud Pública. También se justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC y en el artículo 39 TRLPGA.
- 18 No consta memoria económica. En la memoria justificativa se indica que, al introducir meros cambios formales en la normativa actualmente vigente, carece de repercusión económica y no supone ninguna carga adicional al actual desarrollo de las tareas de gestión que ejerce la



Dirección General de Salud Pública y el Departamento de Sanidad. Del mismo modo, en el informe de 3 de octubre de 2024 de la Secretaria General Técnica del Departamento y en el complementario que emite el 28 de noviembre de 2024, tras el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se señala que también se remarca en el texto normativo en la disposición adicional tercera al contemplar que: «el funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Salud Pública no supondrá incremento del gasto público, siendo su gestión asumida con los medios materiales y personales del Departamento competente en materia de salud».

- 19 Informe de evaluación de impacto de género y de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género (artículo 44.4.a) TRLPGA y artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género). Consta en el expediente el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de fecha 16 de octubre de 2024 sobre la evaluación de impacto de género, así como el informe de 28 de noviembre de 2024, emitido también por la Secretaria General Técnica del Departamento, que señala que el proyecto de decreto no incide sobre cuestiones que guarden relación con la orientación sexual de las personas. El informe de evaluación de impacto de género, incluyendo la evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, debe ser firmado por la unidad de igualdad, firma que no consta en el expediente y que debería subsanarse antes de la aprobación del decreto.
- 20 Informe de impacto por razón de discapacidad (artículo 44.4.b) TRLPGA). Consta en el expediente el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento de 28 de noviembre de 2024, que señala que el proyecto de decreto carece de afección directa sobre las personas con discapacidad.
- 21 Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad de 3 de octubre de 2024 al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 44.5 del TRLPGA. Se examina el procedimiento seguido hasta ese momento en la tramitación de la norma y el resto de trámites que hay que realizar hasta su aprobación. Se realizan sugerencias de técnica normativa y del contenido material que son incorporadas en la siguiente versión del proyecto de decreto y se informa favorablemente el contenido de la norma.
- 22 Memoria explicativa de igualdad de la Directora General de Salud Pública, tras el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento, conforme a lo dispuesto en el artículo 48.4 del TRLPGA.
- 23 Omisión de los trámites de información pública y audiencia. Según la memoria justificativa que acompaña al proyecto, está justificada la omisión del trámite de información pública y de audiencia dado que es una norma de rango reglamentario de carácter organizativo, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.4.a) del TRLPGA.
- 24 Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de fecha 26 de noviembre de 2024, que analiza el título competencial, el procedimiento formal seguido para su elaboración y su contenido material.
- 25 Informe complementario de 28 de noviembre de 2024 de la Secretaria General Técnica, tras el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.



- 26 Publicidad activa. De acuerdo 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 y en el artículo 53 del TRLPGA, toda la documentación que integra el expediente se ha ido poniendo a disposición del público en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (<http://transparencia.aragon.es/>) conforme se ha ido avanzando en la tramitación del expediente.
- 27 No debe olvidarse que tal y como exige el artículo 49.1 TRLPGA, una vez sea emitido el dictamen por este Consejo Consultivo, deberá elaborarse una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si se produce alguna variación en las mismas.

#### IV

##### **Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.**

- 28 Siguiendo la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante), aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015), el proyecto de decreto consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por diez artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
- 29 La parte expositiva del proyecto de modificación de decreto explica la inserción de la norma en el ordenamiento jurídico, su objeto y finalidad, resumiendo de forma sucinta su contenido para una mejor comprensión del texto (DTN 11), pero no incluye la referencia al título competencial y habilitación en cuyo ejercicio se dicta, por lo que debería señalarse.
- 30 En cumplimiento de la directriz 14 de las DTN, téngase en cuenta que la fórmula promulgatoria debe ser «de acuerdo con» o bien «oído» el Consejo Consultivo de Aragón, según si el dictamen es aceptado o no en su integridad.

#### V

##### **Análisis del texto. Regulación material**

- 31 La Ley 5/2014, de Salud Pública creó la Comisión Interdepartamental de Salud Pública, en la que deben estar representados los diversos departamentos y organismos afectados y cuya composición y régimen de funcionamiento debía regularse reglamentariamente.
- 32 Dicha ley también creó, en su artículo 22, el Consejo Aragonés de Salud Pública como órgano de consulta y participación. La disposición final sexta de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, modificó dicho artículo y estableció, en su apartado primero, que la participación y consulta en materia de salud pública, tanto institucional como social, con presencia de organizaciones ciudadanas,



sindicales y profesionales, entre otras, se hará efectiva, conforme al principio de participación democrática de todos los interesados, a través del Consejo de Salud de Aragón.

- 33 El Plan de Salud de Aragón 2030 aprobado por el Gobierno de Aragón en su reunión de 8 de mayo de 2018, previó la creación de un Consejo Director y un Comité Interdepartamental para su impulso. El Decreto 69/2019, de 24 de abril, del Gobierno de Aragón, creó y reguló el Consejo Director y Comité Interdepartamental del Plan, además definió su naturaleza, adscripción, composición, funciones y funcionamiento.
- 34 De acuerdo con los principios de eficacia y simplificación administrativa, se ha considerado oportuno suprimir los órganos rectores del Plan de Salud de Aragón 2023, regulados por el Decreto 69/2019 de 24 de abril, al objeto evitar duplicidades y asignar sus cometidos a la Comisión Interdepartamental de Salud Pública, por lo que se procede a la derogación expresa del Decreto 69/2019 y a la regulación de la composición y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental prevista en el artículo 15 de la Ley 5/2014, de Salud Pública.
- 35 Descendiendo a los detalles de la regulación material, del mismo modo que indicamos en nuestro Dictamen 149/2023, se sugiere sustituir en el artículo 1 apartados 1 y 2, la expresión «el presente decreto» por «este decreto». En primer lugar, por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «este», dado que el adjetivo «presente», tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a «quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»; y, en segundo lugar, por razones de diaphanidad comunicativa.
- 36 En el artículo 6.c) debería sustituirse la palabra «ratificar» por la de «visar», al resultar más acorde con la función que se le asigna al Presidente de la Comisión respecto de las actas.
- 37 El régimen aplicable a los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se comprende no solamente en la normativa básica de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sino también en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, por lo que el artículo 9.4 debería completarse con dicha remisión.
- 38 El artículo 9.7 del proyecto resulta redundante con la disposición adicional tercera, por lo que uno u otra debería eliminarse.

Por cuanto antecede, el Pleno del Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que procede informar favorablemente el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Salud Pública», siempre que sea atendida la advertencia relativa al informe de evaluación de impacto de género, recomendándose que sean aplicadas las restantes observaciones y sugerencias contenidas en este dictamen.

**EL PRESIDENTE,**  
**Xavier de Pedro Bonet**

**LA SECRETARIA,**  
**Lucía Saavedra Martínez**