



DICTAMEN N.º 43 / 2026

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET
Presidente
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA
Sra. D.ª M.ª del Mar GONZÁLEZ BELLA
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN
Sra. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN
Sra. D.ª Gloria MELENDO 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 5 de mayo de 2026, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente, remitido por el Consejero de Sanidad, sobre el «Proyecto de Orden por la que se crea la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud».

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- El 28 de abril de 2026 tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen sobre el «Proyecto de Orden por la que se crea la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud», formulado 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:

- 1 Informe de fecha 14 de julio de 2025 de la Directora General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad sobre la creación de varias categorías de personal estatutario, entre ellas, la de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los Centros Sanitarios del Servicio Aragonés de Salud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización.
- 2 Orden de 6 de octubre de 2025, del Consejero de Sanidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden por la que se crea la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud.
- 3 El proyecto de Orden por la que se crea la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud (en adelante Proyecto de Orden).

El proyecto de orden se compone de cinco artículos que regulan el objeto, la creación y clasificación de la nueva categoría, el régimen jurídico, los requisitos de acceso y las funciones. Se incluye una disposición transitoria sobre los servicios prestados, una disposición adicional sobre las listas de empleo y promoción interna temporal y dos disposiciones finales, una sobre medidas de ejecución y otra sobre la entrada en vigor.

- 4 Memoria justificativa de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud de 30 de septiembre de 2025. La creación de la categoría tiene como finalidad atender a personas con pérdida de autonomía, colaborando en la recuperación de la calidad de vida, realizando actividades psicosociales y de apoyo a la gestión personal y del entorno del paciente, tanto dentro del centro hospitalario, como en el entorno comunitario. También tiene como objetivo consolidar el espacio profesional de quienes acceden al título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia, dando cumplimiento a las expectativas del sistema de formación profesional.
- 5 Memoria económica de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud de 30 de septiembre de 2025. El coste asociado a la implementación de la presente medida se estima en la actualidad en 271.290,13 €, cantidad a la que se le deberá deducir el crédito derivado de la amortización de plazas del Personal Técnico no titulado, cuyo importe asciende a 271.290,13 €. En consecuencia, la implantación de esta medida, no supondrá coste alguno. No obstante, se solicita informe a la Dirección General de Presupuestos.

- 6 Informe de 8 de octubre de 2025 de la Secretaría General Técnica del Departamento Sanidad sobre la financiación de los conceptos retributivos derivados de la propuesta de creación de la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia. Certifica que se financian con cargo a la ficha presupuestaria A.D.P. 8 del presupuesto del Servicio Aragonés de Salud para el año 2025. Lo que se acredita en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, que se consideran automáticamente prorrogados en virtud con lo establecido en el artículo 134.4 de la Constitución española.
- 7 Informe de 9 de octubre de 2025 del Director General de Función Pública sobre el Proyecto de Orden, según el cual, la creación de la categoría profesional que se pretende aprobar está prevista en el Plan Estratégico de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud 2025-2028, fruto del Pacto de la Mesa Sectorial de Sanidad en materia de planificación para el personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, y se da cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional primera del Decreto 37/2011, de 8 de marzo, de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud, que exige la previa negociación en mesa sectorial y aprobación mediante orden del titular del Departamento.
- 8 Informe de 9 de octubre de 2025 del Director General de Presupuestos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley prorrogada de Presupuestos para el ejercicio 2024, SOBRE LA PROPUESTA DE NEGOCIACIÓN EN MESA SECTORIAL DE SANIDAD DE LA CREACIÓN DE NUEVAS CATEGORÍAS DE PERSONAL ESTATUTARIO, CREACIÓN DE PUESTOS SINGULARIZADOS Y EQUIPARACIÓN DE COMPLEMENTO B - DEDICACIÓN- LICENCIADOS Y DIPLOMADOS SANITARIOS EN EL ÁMBITO DE LOS CENTROS SANITARIOS DEL SERVICIO ARAGONÉS DE SALUD DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. En relación con la medida de creación de la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a personas en situación de dependencia se señala que supondrá la creación de 10 puestos de TÉCNICO EN ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA CON TURNICIDAD (TAPSD) – AE con coste anual de 271-290,13 € y la consiguiente amortización de 10 puestos de AED3114 - MONITOR CON TURNICIDAD – AE con coste anual de 271.290,13 €. Con lo cual se considera que la medida no tendrá coste económico para el SALUD.
- 9 Certificado del sometimiento a debate y negociación con las organizaciones sindicales del Proyecto de Orden en la mesa sectorial de sanidad el 10 de octubre de 2025.
- 10 Informe de 20 de octubre de 2025 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad sobre el Proyecto de Orden y los trámites procedimentales a seguir.
- 11 Informe de 10 de noviembre de 2025 de evaluación de impacto de género y evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión o identidad de género

del Proyecto de Orden, realizado por el Servicio de Personal, Planificación y Coordinación de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad con funciones de la Unidad de Igualdad.

- 12 Informe de 10 de noviembre de 2025 de evaluación de impacto por razón de discapacidad del Proyecto de Orden, realizado por el Servicio de Personal, Planificación y Coordinación de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad con funciones de la Unidad de Igualdad.
- 13 Memoria explicativa de igualdad de 11 de noviembre de 2025 de la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud.
- 14 Informe de 10 de diciembre de 2025 de la Inspección General de Servicios, indicando que no procede su pronunciamiento.
- 15 Con fecha 12 de diciembre de 2025 la Dirección Gerente del Servicio Aragonés de Salud somete el proyecto de orden a información pública y a audiencia de las organizaciones que agrupan o representan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pueden ver afectados por la norma y cuyos fines guardan relación directa con su objeto.
- 16 Informe de la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud de 15 de abril de 2026 sobre las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y audiencia:

Alegaciones presentadas por el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Aragón:

La Terapia Ocupacional es una profesión sanitaria regulada, con competencias definidas en la Orden CIN/729/2009, de 18 de marzo, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Terapeuta Ocupacional (valoración funcional, intervención terapéutica, rehabilitación de la autonomía personal...). Las funciones atribuidas a la categoría de Técnico/a en Atención a personas en situación de dependencia en el proyecto — promoción de la autonomía personal, intervención sobre actividades de la vida diaria, actuaciones sobre la participación y el entorno o el apoyo a procesos de rehabilitación — podrían tener finalidad sanitaria, lo que supondría una invasión del núcleo competencial de la Terapia Ocupacional y un riesgo de sustitución funcional por personal no sanitario. Y se solicita que las funciones se definan como exclusivamente sociales, asistenciales y de apoyo no sanitario, excluyendo de forma explícita la valoración funcional, la planificación/diseño/ejecución terapéutica, la adaptación del entorno con finalidad clínica o la intervención en autonomía personal con finalidad sanitaria. Se incurre en una confusión conceptualmente inadmisibles entre intervención social o asistencial e intervención sanitaria terapéutica. Se atribuyen a esta categoría funciones de intervención directa en la autonomía personal dentro de centros sanitarios sin delimitar adecuadamente que dichas actuaciones deben realizarse exclusivamente bajo planificación, indicación y supervisión de profesionales sanitarios y sin invadir el núcleo competencial de la Terapia Ocupacional. Se

solicita que se excluya expresamente cualquier atribución de actos sanitarios a categorías de naturaleza social, garantizando las competencias propias de la Terapia Ocupacional.

La Dirección Gerencia del Salud responde a las alegaciones presentadas en los siguientes términos:

El objeto de la Orden es crear una categoría estatutaria de carácter social y asistencial, centrada en el apoyo a personas en situación de dependencia, sin incidir en la definición de profesiones sanitarias ni en la regulación de los actos propios del ejercicio profesional sanitario, materias reservadas al Estado conforme al artículo 149.1. 16ª de la Constitución y a la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (LOPS).

La creación de esta categoría no altera su naturaleza profesional, que continúa siendo esencialmente asistencial, social y de apoyo en actividades básicas y especiales de la vida diaria. La Orden no atribuye al Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia funciones de valoración funcional, planificación terapéutica, intervención rehabilitadora, realización de tratamientos, prescripción de apoyos clínicos ni adaptación del entorno con finalidad terapéutica.

Las funciones contempladas en el proyecto de Orden se orientan a actividades de apoyo personal y domiciliario, asistencia en la realización de tareas básicas de la vida diaria, acompañamiento, movilización no clínica, apoyo en el mantenimiento de la autonomía personal y colaboración en dinámicas socioasistenciales bajo supervisión profesional. Todas estas tareas se desarrollan desde una perspectiva no clínica y no constituyen actos sanitarios.

Debe recordarse que el ámbito sanitario incorpora, junto a las funciones estrictamente clínicas, un conjunto de actuaciones de carácter social y asistencial necesarias para la atención integral de las personas usuarias. La jurisprudencia admite que categorías no sanitarias intervengan en contextos hospitalarios o sociosanitarios siempre que no realicen actos sanitarios ni funciones reservadas.

La redacción del proyecto evidencia que no se asignan funciones clínicas al personal Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia.

No obstante, se va a revisar el texto del proyecto de orden para asegurar expresamente que no se incluyen actividades que correspondan a otras profesiones reguladas.

Alegaciones presentadas por el Colegio Profesional de Trabajo Social de Aragón:

En las alegaciones, se destaca que el Trabajo Social es una profesión titulada, regulada y colegiada, reconocida por la Ley 10/1982, de 13 de abril, de creación de los Colegios Oficiales de Asistentes Sociales y el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, que reconoce expresamente esta profesión dentro del régimen jurídico de las profesiones reguladas. Solo quienes poseen el Grado universitario en Trabajo Social están habilitados para su ejercicio.

Igualmente, enumera las funciones que requieren juicio técnico cualificado y que están legalmente reservadas a profesionales con titulación universitaria, entre ellas:

- Valoración y diagnóstico social.
- Diseño, planificación y evaluación de intervenciones sociales y sociosanitarias.
- Coordinación interadministrativa.
- Intervención comunitaria, familiar y grupal compleja.
- Emisión de informes sociales con efectos administrativos o sanitarios.

Sostienen que estas funciones conforman el núcleo esencial del ejercicio profesional del Trabajo Social y no son equiparables ni delegables a formaciones de formación profesional.

El Colegio argumenta que la Orden proyectada genera confusión y un cierto riesgo de invasión competencial, como norma reglamentaria, no puede redistribuir funciones reservadas por ley a una profesión regulada, equiparar titulaciones universitarias a formación profesional o vaciar de contenido efectivo una profesión regulada. Cualquier extralimitación sería contraria a Derecho.

Las funciones de la categoría de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia deben limitarse a funciones de apoyo y ejecución material, bajo supervisión de profesionales universitarios.

Y propone la siguiente redacción:

«Las categorías estatutarias de Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia y Técnico/a Superior en Integración Social desarrollarán exclusivamente funciones de apoyo, ejecución material, acompañamiento y dinamización, en el marco de los planes y programas previamente diseñados por profesionales universitarios legalmente habilitados.

Quedan expresamente excluidas del ámbito funcional de dichas categorías las actuaciones de valoración y diagnóstico social, la planificación, dirección y evaluación técnica de la intervención social o sociosanitaria, la elaboración de informes sociales, la coordinación sociosanitaria con capacidad decisoria y cualquier otra función reservada por el ordenamiento jurídico a profesiones tituladas y reguladas, en particular al Trabajo Social.»

La Dirección Gerencia del Salud responde a las alegaciones presentadas en los siguientes términos:

La finalidad de la Orden proyectada es crear una categoría profesional de naturaleza asistencial y social, orientada al apoyo en actividades básicas y especiales de la vida diaria, al acompañamiento, al mantenimiento de la autonomía personal y a la asistencia directa a personas en situación de dependencia en contextos sanitarios. Esta categoría no constituye una profesión sanitaria ni afecta al régimen jurídico de las profesiones tituladas y reguladas. En consecuencia, la Orden no puede interpretarse como una modificación del contenido esencial del Trabajo Social, que continúa plenamente delimitado por su marco legal específico y por su titulación universitaria habilitante.

Debe señalarse que las funciones previstas en el artículo 6 de la Orden se refieren a actuaciones instrumentales y asistenciales, de apoyo directo y ayuda personal, sin efectos valorativos, diagnósticos ni decisorios. No incluyen valoración social con efectos administrativos, elaboración de informes técnicos, diagnóstico social, planificación de la intervención social ni coordinación técnica con capacidad decisoria. Todas estas funciones continúan reservadas a los/as trabajadores/as sociales, de acuerdo con la normativa que regula esta profesión y con su correspondiente titulación universitaria.

No obstante, con el fin de reforzar la seguridad jurídica y evitar posibles interpretaciones equivocadas, se procederá a revisar la redacción del artículo 6 para precisar de forma expresa que sus funciones se circunscriben a actuaciones de apoyo asistencial, acompañamiento y ayuda en la autonomía personal, sin incidir en aquellas que correspondan en exclusiva a profesiones reguladas.

Alegaciones presentadas por el Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales de Aragón.

Considera que las funciones atribuidas en el artículo 6 de la Orden exceden el nivel competencial propio de la titulación de Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia, tal y como está configurada en el Sistema de Formación Profesional, e invaden ámbitos que corresponden a los Educadores/as Sociales, profesional universitario reconocido en otros servicios de salud autonómicos.

Afirma que, para que la creación de la categoría sea coherente con la normativa, debe quedar incorporado en la Orden que el personal de la categoría de Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia:

- Actuarán por indicación,
- Bajo supervisión,
- Y dentro de planes diseñados por profesionales de referencia (Educadores/as Sociales, cuando existan; también Trabajo Social o Terapia Ocupacional, según el ámbito).

Consideran especialmente necesario establecer esta dependencia en materias como inserción laboral, coordinación institucional, gestión económica o administrativa con efectos legales o intervención comunitaria.

El Colegio propone reformular diversas funciones de la Orden, sustituyendo expresiones que atribuyen planificación, coordinación, evaluación o gestión autónoma por otras como: «colaborar en», «apoyar la ejecución de», «realizar acompañamientos previamente indicados por» o «ejecutar actividades diseñadas por el profesional de referencia».

Solicitan que la Orden incluya una cláusula que establezca que estas categorías no diseñan, planifican ni evalúan programas, no realizan actuaciones con efectos jurídicos sin supervisión y que ejecutan actividades y acompañamientos definidos por profesionales superiores.

La Dirección Gerencia del Salud responde a las alegaciones presentadas en los siguientes términos:

Las alegaciones parten de la premisa de que la regulación proyectada atribuiría funciones que exceden el nivel competencial propio de la formación profesional y que se solaparían con el ejercicio profesional del Educador/a Social. Sin embargo, el análisis del artículo 6 del proyecto de Orden muestra que las funciones previstas se orientan a tareas de apoyo asistencial, acompañamiento, ayuda en actividades básicas y especiales de la vida diaria, mantenimiento de la autonomía personal, movilización no clínica y apoyo en el entorno, sin incorporar funciones de planificación técnica, diseño de programas socioeducativos, coordinación institucional con capacidad decisoria, dirección de casos o elaboración de documentos con efectos jurídicos o administrativos.

Las funciones reservadas a profesiones universitarias tituladas, como el diseño, planificación y evaluación de intervenciones socioeducativas, comunitarias o de carácter técnico complejo, continúan siendo propias del Educador/a Social, allí donde exista esta categoría, sin que la Orden proyectada pretenda sustituirlas ni reproducirlas. La categoría de Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia tiene un carácter eminentemente instrumental y asistencial, orientado al apoyo directo a las personas usuarias dentro del marco de autonomía personal y dependencia definido por su nivel formativo.

Finalmente, conviene destacar que la normativa no exige la presencia estructural de Educadores/as Sociales en todos los ámbitos sanitarios para la creación de perfiles técnicos de apoyo asistencial ni condiciona la existencia de categorías técnicas a la previa implantación de categorías universitarias en un servicio de salud. La Orden proyectada no altera el reconocimiento jurídico de la profesión de Educación Social ni afecta a su contenido esencial, sino que configura un perfil técnico de apoyo y asistencia directa dentro del modelo de atención integral a las personas usuarias.

Por todo lo expuesto, no se aprecia que la regulación proyectada invada funciones propias del Educador/a Social ni que atribuya a la nueva categoría competencias que exijan titulación universitaria. Las funciones previstas para el/la Técnico/a en Atención a Personas en Situación de Dependencia se mantienen en el ámbito del apoyo asistencial, el acompañamiento y la ayuda en la autonomía personal, sin incidir en la planificación, valoración o dirección técnica reservadas a perfiles universitarios.

En consecuencia, no procede aceptar la modificación propuesta y se desestiman las alegaciones formuladas.

Una vez estudiadas y analizadas todas las alegaciones que se han recibido, se han efectuado las correspondientes modificaciones en el texto de la Orden, que será publicado en el portal de transparencia.

- 17 Se incorpora al expediente la nueva versión del Proyecto de orden de acuerdo con las alegaciones presentadas.
- 18 Informe jurídico 644/2025, de 22 de diciembre, del letrado de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sobre Proyecto de Orden.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 48.6 de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuyo texto refundido fue 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 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 La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud en su artículo 14 dispone: «De acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar, los servicios de salud establecerán las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito».
- 3 Por su parte, el artículo 15 de la misma ley indica: «1. En el ámbito de cada servicio de salud se establecerán, modificarán o suprimirán las categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del capítulo XIV y, en su caso, del artículo 13 de esta ley».
- 4 Siendo el objeto del Proyecto de Orden la creación de una nueva categoría de personal estatutario, que se realiza en ejecución de lo dispuesto en los artículos 14.1 y 15.1 de la Ley 55/2003, de 16 de noviembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, debe concluirse que la norma proyectada es un reglamento ejecutivo y, por tanto, es exigible de dictamen preceptivo de este Consejo.
- 5 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

- 6 El Proyecto de Orden se elabora en desarrollo del artículo 71.55 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que atribuye a la Comunidad de Autónoma 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. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública».
- 7 También se elabora en desarrollo de la competencia compartida de la Comunidad Autónoma respecto del «Régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su Administración Local y las especialidades de personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación de este personal».
- 8 Las bases estatales del régimen estatutario de los funcionarios públicos están contenidas en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo artículo 2.3 dispone que el personal estatutario de los Servicios de Salud se regirá «... por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III -Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna y la evaluación del desempeño-, salvo el artículo 20, -la evaluación del desempeño- y los artículos 22.3, 24 -retribuciones complementarias de los funcionarios- y 84 -movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas-».
- 9 Respecto del personal estatutario, su régimen jurídico básico se contiene en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en cuyo Capítulo III se regula la planificación y ordenación del personal, y en el que se encuadran los artículos 14, «Ordenación del personal estatutario» y 15, «Creación, modificación y supresión de categorías». El primero de ellos dispone en su apartado 1 que «De acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar, los servicios de salud establecerán las diferentes categorías o grupos profesionales existentes en su ámbito».
- 10 Por su parte el artículo 15, en su apartado 1, establece que «en el ámbito de cada servicio de salud se establecerán, modificarán o suprimirán las categorías de personal estatutario de acuerdo con las previsiones del capítulo XIV -referido a la representación, participación y negociación colectiva- y, en su caso, del artículo 13 de esta Ley -relativo a los Planes de ordenación de recursos humanos-»; y en su apartado 2 dispone que «corresponde al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad la aprobación de un catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las categorías profesionales de los servicios de salud», imponiendo seguidamente a los servicios de salud la obligación de comunicar a dicho Ministerio «... las categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación, o supresión y la creación de nuevas categorías, a fin de proceder en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1».
- 11 La regulación de este catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización tuvo lugar en virtud del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo. Normativa básica de especial referencia en esta materia la constituye este Real Decreto 184/2015, dictado al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18º de la Constitución.
- 12 La disposición adicional primera del Decreto 37/2011, de 8 de marzo, de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud, dispone que

la creación de categorías profesionales se efectuará, previa negociación en la Mesa Sectorial de Sanidad, mediante Orden del titular del departamento responsable de Salud, que se publicará en el Boletín Oficial de Aragón. El plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud para el periodo 2025-2028 fue publicado en el BOA núm. 190, de 1 de octubre de 2025, por resolución de la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud de 17 de septiembre de 2025.

- 13 Aunque en diferentes documentos que figuran en el expediente se hace referencia a la previsión de la creación de la categoría de «Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia» en el plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud para el periodo 2025-2028, que fue publicado en el BOA núm. 190, de 1 de octubre de 2025, por resolución de la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud de 17 de septiembre de 2025, lo cierto es que la versión publicada en el BOA no se contempla la creación de esta categoría específica. Sí se señala, en el apartado III.B) que la creación de la categoría de «Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia» se halla en estudio.
- 14 A juicio de este Consejo Consultivo, no es preciso que la creación de esta categoría venga precedida de una previsión específica en el plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud. Por tanto, no cabe de este hecho extraer un impedimento jurídico. No obstante, sí debería señalarse esta circunstancia en la memoria final que ha de incorporarse al expediente o, alternativamente, si por error se ha publicado una versión del plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Aragonés de Salud 2025-2028 que no es la final, adoptar las medidas necesarias para sustituir el texto publicado mediante la correspondiente corrección de errores.
- 15 Por lo tanto, la Comunidad Autónoma de Aragón dispone de título habilitante para aprobar la norma proyectada con plena competencia, pero siempre con respeto a los criterios de la normativa básica estatal y a los mínimos en ella establecidos puesto que, en este caso, es la normativa estatal la que se desarrolla.
- 16 En cuanto a la potestad que tiene el Consejero de Sanidad para aprobar esta orden, debemos recordar lo establecido en el artículo 36 del TRLPGA, al señalar que la potestad reglamentaria reside en el Gobierno. No obstante, sus miembros podrán ejercitarla cuando los habilite para ello una ley o un a disposición de carácter reglamentaria aprobada por el Gobierno, en este caso, la disposición adicional primera del Decreto 37/2011, de 8 de marzo, mencionado.

III

Procedimiento de elaboración

- 17 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante) y en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (TRLPGA, en adelante) artículos 42 a 50, principalmente.

- 18 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.
- 19 El 14 de julio de 2025 emite informe la Directora General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad en el que manifiesta que, una vez considerados los aspectos recogidos en el artículo 7.2 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo y, sin perjuicio de conocer aquellos detalles que deban ser contemplados en la eventual norma de creación, el establecimiento de la categoría de personal estatutario pretendida, cumple con todas las prescripciones normativas.
- 20 Inicio del procedimiento. Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de 6 de octubre de 2025, del Consejero de Sanidad, encomendando su elaboración e impulso a la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud, a través de la Dirección de Área de Recursos Humanos de dicho Organismo, sin perjuicio de la labor de supervisión y coordinación de la Secretaría General Técnica del Departamento. La Orden ha sido dictada por el órgano competente y de conformidad con el artículo 42.1 TRLPGA.
- 21 La iniciativa no figura en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2025. El plan anual normativo del año 2026 no ha sido aprobado. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 40.3 del TRLPGA, «cuando se eleve para su aprobación una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo del ejercicio en curso, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa». Esta cuestión deberá justificarse en la memoria final.
- 22 Consulta pública previa: El artículo 43 TRLPGA establece que una vez aprobada la orden de inicio y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento debe abrirse un periodo de consulta pública, si bien en su apartado tercero, contempla la posibilidad de prescindir de este trámite cuando, entre otros supuestos, se trate de normas organizativas o presupuestarias, conforme a la letra a) de este apartado, indicando que en caso de concurrir cualquiera de estas excepciones debe motivarse en la memoria justificativa. La omisión de la consulta pública previa, amparándose en la naturaleza organizativa de la disposición proyectada, debe explicarse en la memoria justificativa.
- 23 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 30 de septiembre de 2025, suscrita por la Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud, en la que se justifica la creación de una nueva categoría profesional de técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia. La creación de la categoría tiene como finalidad atender a personas con pérdida de autonomía, colaborando en la recuperación de la calidad de vida, realizando actividades psicosociales y de apoyo a la gestión personal y del entorno del paciente, tanto dentro del centro hospitalario, como en el entorno comunitario. También tiene como objetivo consolidar el espacio profesional de quienes acceden al título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia, dando cumplimiento a las expectativas del sistema de formación profesional.

- 24 Memoria económica. De fecha 30 de octubre de 2025, hace una valoración de la repercusión económica de la implantación de la nueva categoría profesional concluyendo que la implantación de la categoría no supondrá coste alguno.
- 25 Informe del Director General de la Función Pública de 9 de octubre de 2025, emitido conforme a lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, prorrogados por ORDEN HAP/1608/2024, de 26 de diciembre, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2025.
- 26 El 10 de octubre de 2025 se sometió el Proyecto de Orden a debate y negociación de la mesa sectorial de sanidad.
- 27 Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad de fecha 24 de octubre de 2025 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 alude a la no necesidad de realizar la consulta pública previa ni la información pública y audiencia, al considerar que estamos ante una norma organizativa; así como señala que no es preceptivo el informe de este Consejo al apreciar que no estamos ante un reglamento ejecutivo. Se realizan sugerencias de técnica normativa y del contenido material y se informa favorablemente el contenido de la norma.
- 28 La orden se ha sometido a información pública y audiencia, y se han formulado alegaciones por el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales, el Colegio Profesional de Trabajo Social y el Colegio Profesional de Educadores y Educadoras Sociales. Sobre las alegaciones presentadas, haremos referencia en los aspectos sustantivos del proyecto de orden.
- 29 Informe de evaluación de impacto de género que incorpore una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género (artículo 44.2.a) TRLPGA). Consta en el expediente el informe de la Unidad de Igualdad del Departamento de Sanidad sobre dichas evaluaciones de fecha 10 de noviembre de 2025.
- 30 Informe de impacto por razón de discapacidad (artículo 44.2.b) TRLPGA). Consta también en el expediente el informe de impacto por razón de discapacidad emitido por la Unidad de Igualdad del Departamento el 10 de noviembre de 2025.
- 31 Memoria explicativa de igualdad (artículo 48.4 del TRLPGA). La Directora Gerente del Servicio Aragonés de Salud emite esta memoria en fecha 11 de noviembre de 2025, explicando los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y sus resultados.
- 32 Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de fecha 22 de diciembre de 2025, que analiza el título competencial, el procedimiento formal seguido para su elaboración, su condición de reglamento ejecutivo de un reglamento del Estado y su contenido material. Se señala que en la memoria justificativa no se recoge ninguna evaluación de impacto en la familia, la infancia y la adolescencia, en virtud de los artículos 22.quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la disposición adicional décima de la Ley 40/2003,

de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Esta cuestión deberá subsanarse en la memoria final de la orden.

- 33 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, no toda la documentación que integra el expediente se ha ido publicando en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (<http://transparencia.aragon.es/>), como las alegaciones presentadas en el trámite de información pública, lo cual deberá subsanarse.
- 34 Podemos afirmar que se han cumplido los trámites de procedimiento en términos generales, a salvo de algunas cuestiones, ya indicadas, que deberán subsanarse en la memoria final. 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, de conformidad con lo indicado en los párrafos 21, 22 y 32 de este dictamen.
- 35 Por último, es preciso advertir que, una vez aprobado el Proyecto de Orden, se deberá remitir el texto, en el plazo de un mes contado desde la publicación de la norma, al Ministerio de Sanidad, a los efectos previstos en el artículo 8.1 del Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización.

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.

- 36 Siguiendo la estructura que marcan las DTN, 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 orden consta de una parte expositiva, cinco artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
- 37 La parte expositiva del proyecto de modificación de orden 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). Incorpora la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación (principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia). Cumple con lo señalado en la DTN 13, que requiere que en la parte expositiva se destaquen los aspectos más relevantes de la tramitación, incluyendo los informes evacuados.
- 38 En el último párrafo de la parte expositiva debería establecerse la fórmula «de acuerdo con/oído el dictamen del Consejo Consultivo». Se recuerda que, siendo nuestro dictamen preceptivo, pero no vinculante, de no seguirse en su integridad, la fórmula sería la de «oído» (DTN14).

V

Análisis del texto. Regulación material

39 El proyecto de orden sometido a nuestro dictamen crea la categoría estatutaria de técnico/a de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia,

40 En el artículo 4.2 se hace referencia a la Orden de 21 de mayo de 2012, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se establece el currículum del título de Técnico en Atención a personas en situación de dependencia para la Comunidad Autónoma de Aragón. Orden que fue derogada expresamente por la disposición derogatoria única, apartado t), de la Orden ECD/842/2024, de 25 de julio, por la que se regulan aspectos organizativos del currículum y se establecen los currículos de determinados Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Medio para la Comunidad Autónoma de Aragón. La referencia deberá ser por tanto a la Orden ECD/842/2024, de 25 de julio, por la que se regulan aspectos organizativos del currículum y se establecen los currículos de determinados Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Medio para la Comunidad Autónoma de Aragón, y en particular el currículum del título de Técnico en Atención a personas en situación de dependencia para la Comunidad Autónoma de Aragón.

41 Esta nueva categoría profesional estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia se crea, sin carácter sanitario, y en el ejercicio de las competencias atribuidas al Servicio Aragonés de Salud, de acuerdo con el artículo 15.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, que faculta a cada Servicio de Salud para establecer, modificar o suprimir categorías de personal estatutario, conforme a las previsiones recogidas en el respectivo Plan de Ordenación de Recursos Humanos.

42 El objeto de la Orden es crear una categoría estatutaria de carácter social y asistencial, centrada en el apoyo a personas en situación de dependencia, sin incidir en la definición de profesiones sanitarias ni en la regulación de los actos propios del ejercicio profesional sanitario.

43 En el artículo 5 se enumeran las funciones que pueden desempeñar los técnicos/as en Atención a Personas en situación de Dependencia, que entendemos que se ajustan a las competencias profesionales derivadas del título de formación profesional de Técnico en Atención a Personas en Situación de dependencia, regulado por el Real Decreto 1593/2011, de 4 de noviembre, por el que se establece el Título de Técnico en Atención a Personas en Situación de Dependencia y se fijan sus enseñanzas mínimas.

44 En la relación con las funciones asignadas a esta nueva categoría estatutaria del Servicio Aragonés de Salud, se indica expresamente que sus funciones se desarrollarán bajo la dirección de los correspondientes responsables, y sin menoscabo de la competencia, responsabilidad y autonomía de otras categorías.

45 Como función general se indica que consistirá en atender a personas con pérdida de autonomía, colaborando en la recuperación de la calidad de vida, realizando actividades psicosociales y de apoyo a la gestión personal y del entorno del/la paciente, tanto dentro del centro hospitalario, como en el entorno comunitario, que se corresponde con la competencia

general que el artículo 4 del Real Decreto 1593/2011 establece para esta titulación, según el cual: «La competencia general de este título consiste en atender a las personas en situación de dependencia, en el ámbito domiciliario e institucional, a fin de mantener y mejorar su calidad de vida, realizando actividades asistenciales, no sanitarias, psicosociales y de apoyo a la gestión doméstica, aplicando medidas y normas de prevención y seguridad y derivándolas a otros servicios cuando sea necesario».

- 46 En cuanto las funciones particulares que se detallan en el artículo 5 de la orden, también se ajustan a las competencias profesionales que establece el artículo 5 del Real Decreto 1593/2011, adaptadas a su desempeño profesional en el Servicio Aragonés de Salud.
- 47 Delimitadas las funciones de esta nueva categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito del Servicio Aragonés de Salud, sin naturaleza sanitaria, esencialmente instrumentales y de apoyo social, y bajo la dirección de los correspondientes profesionales, no se constata invasión a las competencias de los profesionales de los Colegios Profesionales de Terapeutas Ocupacionales, de Trabajador Social y de Educadores Sociales.

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

Que procede informar favorablemente el «Proyecto de Orden por la que se crea la categoría estatutaria de Técnico/a en Atención a Personas en situación de Dependencia en el ámbito de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud», con las precisiones incluidas en el cuerpo del dictamen.