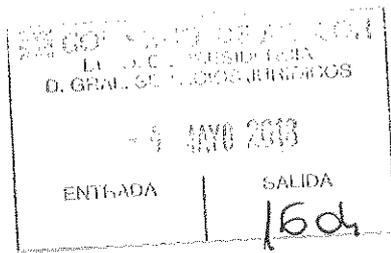


IR



DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y SOSTENIBILIDAD
DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO RURAL

- 7 MAYO 2018

ENTRADA n° 1028

Visto el "Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el se actualizan las condiciones para procesos de liquidación de obras de interés común en Zonas de Interés nacional y se modifica el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se unifica en las zonas negables el supuesto de modesto propietario a efecto de reintegro de obras", tengo el honor de informar en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

Primero.- Mediante Orden de 15 de mayo de 2017, del Consejero de de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón,

Segundo.- Se incorpora al expediente un informe de la Dirección General de Desarrollo Rural, de fecha 2 de mayo de 2017, que con independencia de la valoración que puedan merecer ciertas declaraciones jurídicas se pone de manifiesto la necesidad de elaborar este Proyecto de Decreto para el adecuado cobro de los reintegros de las obras de interese común que corresponde realizar a a los agricultores.

Tercero.- Con fecha 26 de junio de 2017, se publica en el de junio de 2017 se elabora una memoria justificativa de del proyecto de de Decreto. Dicha memoria justificativa es breve y esta firmada por el Jefe del Servicio de Infraestructuras Rurales.

Cuarto.- Con 9 de junio de 2014 se publica en el BOA el anuncio de la

Dirección General de Ordenación Rural somete al trámite de información pública el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el se actualizan las condiciones para procesos de liquidación de obras de interés común en Zonas de Interés nacional y se modifica el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se unifica en las zonas negables el supuesto de modesto propietario a efecto de reintegro de obras

Quinto.- Con fecha 21 de junio de 2017 se somete al trámite de audiencia de las organizaciones profesionales agrarias y de las comunidades de regantes afectadas el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el se actualizan las condiciones para procesos de liquidación de obras de interés común en Zonas de Interés nacional y se modifica el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se unifica en las zonas negables el supuesto de modesto propietario a efecto de reintegro de obras

Sexto.- En el expediente consta el estudio a las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia ya que existe un certificado de inexistencia de alegaciones en la información pública.

Sexto.- Con fecha 15 de noviembre de 2017 se emite informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

Séptimo.- Con fecha 7 de diciembre de 2017 tiene entrada en este centro directivo petición formulada por .Sr. Dirección General de Desarrollo Rural de informe sobre el Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el se actualizan las condiciones para procesos de liquidación de obras de interés común en Zonas de Interés nacional y se modifica el Decreto 32/1992, de 17 de marzo, de la Diputación General de Aragón, por el que se unifica en las zonas negables el supuesto de modesto propietario a efecto de reintegro de obras.

Octavo.- Desde la fecha de solicitud del informe hasta la fecha en que se redacta el presente informe se ha celebrado diversas reuniones para el estudio del Proyecto de Decreto así como el intercambio de información sobre la materia objeto del mismo.

Noveno. Con posterioridad desde la Dirección General de Desarrollo Rural se traslada a este centro directivo una propuesta de modificación del contenido de la D. Transitoria del Proyecto de Decreto dadas las actuaciones que se están llevando a cabo en estos momentos por la Dirección General de Desarrollo Rural

Décimo.- Dada la acumulación de asuntos consultivos y contenciosos existentes en este centro directivo no se ha podido emitir este informe hasta esta fecha.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Compete a esta **Dirección General de Servicios Jurídicos** del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1,b) de La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), y en el art. 3.3.a) del Decreto 167/85, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón (B.O.A. nº 1, de 2 de enero de 1986).

Segunda.- La primera cuestión que debemos analizar es la **competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón** para intervenir en la materia que es

objeto del proyecto de Decreto. El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71.17 atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre "agricultura y ganadería, que comprenden, en todo caso; la concentración parcelaria; la regulación del sector alimentario y de los servicios vinculados, la sanidad animal y vegetal; la seguridad alimentaria y la lucha contra los fraudes en la producción y comercialización, el desarrollo, la transferencia e innovación tecnológica de las explotaciones agrarias y ganaderas e industrias agroalimentarias; el desarrollo integral del mundo rural". Y, en su apartado 32, el mismo artículo atribuye competencia exclusiva sobre "Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad y, en especial, la creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad. Participación, en su caso, en la gestión del sector público estatal". Y, específicamente en esta materia, el art. 72.1, e) sobre aguas dispone que "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia la regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío"

Por otra parte el artículo 71.7 del Estatuto de Autonomía atribuye competencia exclusiva sobre "El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. La competencia exclusiva supone para la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias. Dichos preceptos estatutarios constituyen la cobertura normativa, suficiente y adecuada, para que el Gobierno de Aragón apruebe el proyecto de Decreto cuyo informe se ha solicitado a este Centro Directivo. Por otra parte, en la Exposición de Motivos se hace referencia expresa tanto a los preceptos estatutarios y a diferentes leyes estatales y aplicables al presente supuesto que constituyen el título competencial habilitante, suficiente y adecuado para la aprobación de este proyecto de decreto por el Gobierno de Aragón.

Tercera.- Respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, y partiendo de la premisa de que se trata de una disposición administrativa de carácter general, deberá ajustarse a lo establecido en los artículos 47 y siguientes de la ya citada LPGA y a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, debiendo efectuar al respecto una serie de consideraciones

A) En primer lugar recordar que en su reciente Dictamen 22/2015, el supremo órgano consultivo del Gobierno de Aragón señala que: "Este Consejo Consultivo viene destacando que "el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, como todo procedimiento, tiene unas finalidades concretas y complementarias: garantizar el acierto de la regulación proyectada, permitir la participación de los interesados y posibilitar el conocimiento de las razones de la actuación y su control. Los distintos trámites, si han de tener sentido, no son obstáculos a superar, sino que han de servir a estas finalidades. Y la memoria tiene especialmente por objeto exponer, en primer lugar, la necesidad de la nueva norma, y tras ello, las razones de la concreta regulación proyectada, justificando las soluciones escogidas, su alcance y su sentido" (Dictamen 186/2014). Difícilmente puede considerarse que en el presente caso ha cumplido su misión: no encontramos sino unas vagas consideraciones sobre unos innominados problemas de organización y coordinación, y una declaración sobre el "firme compromiso con los valores y las exigencias de la igualdad formal y material entre las personas con independencia de su sexo".

B) Mediante Orden de 15 de mayo, del Consejero de de , se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de un Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón,.

C) Hemos de señalar desde el punto de vista formal, que el presente Proyecto de Decreto, debe incluir la correspondiente Memoria Justificativa

exigida por el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, que habría de exponer la "necesidad de la promulgación de la norma", "su forma de inserción en el ordenamiento jurídico", dentro de la cual habrían de incluirse los títulos competenciales previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía que habilitan a la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia (a los que ya nos hemos referido), así como la valoración "del impacto social de las medidas que se establezcan en la misma". Dicha memoria existe en el expediente y "debe reflejar la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto social". Dicha memoria es de fecha 26 de junio de 2017.

D) No se incluye en el expediente una Memoria Económica que contemple una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, tal como exige el mismo artículo 48.3. No obstante, de acuerdo con lo señalado en el Dictamen 181/2012, de 19 de diciembre, del Consejo Consultivo de Aragón, concretamente en su Consideración Jurídica Tercera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuestos vigente concretamente en su artículo 13 de la Ley 13/2014, de 30 de diciembre, se exige "a todo proyecto normativo una memoria económica en la que se ponga de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en la que se financiarán los gastos derivados de la nueva norma, así como un informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública que no figure incluido en los trámites del procedimiento remitido" . Dado el contenido de este proyecto de decreto el mismo no supone un incremento de gasto sin la generación de recursos para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón

E) Sobre si el Proyecto de Decreto sujeto a informe debe o no ser sometido al dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón debemos indicar que:

a) El art. 58.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón configura al Consejo Consultivo de Aragón como el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón

b) La Ley 1/2009, 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón ha procedido al desarrollo del artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Dicha ley en su artículo 15.3 exige dictamen preceptivo sobre "proyecto de reglamento, ejecutivos y sus modificaciones" y, el artículo 16 contempla como dictamen facultativo "los proyecto de reglamento de naturaleza organización o de orden interno". De la Ley 1/2009, de 30 de marzo, se deduce que la Comunidad Autónoma de Aragón existe al menos dos tipos de reglamentos (ejecutivos y de organización) siguiendo los concepto tradicionales de la jurisprudencia y de la doctrina científica.

c) El proyecto de Decreto sujeto a informe estimamos que no puede considerarse como un reglamento "de naturaleza organizativa o de orden interno" dado el contenido de la materia regulada. En principio nos encontraríamos ante un reglamento ejecutivo de la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo Texto Refundido se aprueba por el Decreto 118/1973, de 12 de enero. Dicha ley continua vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón en lo que no resulte de inaplicación desde la entrada en vigor de Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario. Pero debemos realizar una serie de consideraciones atendiendo a la jurisprudencia y a la doctrina del Consejo Consultivo sobre la materia en otro apartado del presente informe.

F) Se ha cumplido el trámite de información pública y audiencia previa establecido de forma específica, al tratarse de la aprobación de un Proyecto de Decreto. Sobre este procedimiento es necesario recordar otra vez el citado Dictamen 22/2015: "(...), no es necesario recordar que el mismo es un trasunto de lo dispuesto en el artículo 105.a) de la Constitución, que señala que la Ley regulará "la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las

organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". Sin embargo, en el expediente tramitado parece presuponerse que el trámite de audiencia no sería necesario, al haberse practicado el de información pública, como si este trámite sustituyera a aquel. Ciertamente, el artículo 49.2 LPGA dispone que "el trámite de audiencia podrá sustituirse o ampliarse por el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma". Pero, dejando a un lado que en el presente caso dicho acuerdo lo adoptó un órgano incompetente (el acuerdo está adoptado por el Director Gerente del Servicio Aragonés de la Salud), este Consejo Consultivo ha venido señalando que la recta interpretación de este artículo, a la luz de lo dispuesto en el citado artículo 105 a) de la Constitución y el artículo 84 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es la de que el trámite de audiencia puede ser complementado, pero no sustituido, por el de información pública. Así, hemos señalado reiteradamente sí, hemos señalado reiteradamente que nos encontramos ante trámites conceptual y jurídicamente distintos, "que no pueden confundirse, ni entenderse cumplido uno por el mero hecho de haber tenido lugar el otro" (dictamen 46/2014), pues una cosa es la audiencia a los afectados y otra la información pública que se dirige de forma indiscriminada a todos los ciudadanos. También hemos señalado la importancia de esta información pública (por ejemplo, en los dictámenes 20/2014 y 46/2014), pues aunque nuestro vigente art. 49.1 LPGA no la imponga preceptivamente, los informes, las Directivas y Recomendaciones comunitarias vienen aconsejando propia Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en su artículo 5.2 ha venido a disponer que las Administraciones Públicas "prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios

telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas" Pero en todo caso, lo que resulta "esencial es el trámite específico y expreso de audiencia de los interesados. Es un trámite exigido por la legislación básica del procedimiento administrativo común (artículo 84 de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Es oportuno y conveniente recordar que el artículo 105. a) de la Constitución Española de 1978 establece que "La ley regulará... la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten". Estamos, pues en presencia de la participación en la elaboración de reglamentos como un valor y norma constitucional, con la interposición del legislador" (dictamen 158/2014). Por ello hemos señalado que "si la Administración puede identificar sin un ímprobo esfuerzo y sin un coste desmedido a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que representen a los ciudadanos cuyos intereses se vean afectados por la norma reglamentaria en elaboración y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la misma debe conferir necesariamente un específico y expreso trámite de audiencia, so pena de que pueda calificarse su omisión como un vicio del procedimiento administrativo de elaboración del reglamento, que acarree la sanción de nulidad radical del reglamento (artículo 62.1.e) de la Ley estatal de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)"(dictámenes 43/2014 y 158/2014). De este modo, únicamente en aquellos casos en los que no puedan identificarse asociaciones o entidades interesadas, o en los supuestos en que "las asociaciones y organizaciones que pudieran hallarse interesadas su tramitación no disponen de un interés que conecte de manera directa con los contenidos del proyecto tramitado, se presenta congruente y razonable, tal y como prevé el citado art. 49 LPGA, el hecho de sustituir el trámite de audiencia por el de información pública"(dictamen 160/2014) En definitiva, audiencia e información pública son

dos trámites jurídicamente distintos; la información pública es altamente recomendable, pero la audiencia a los interesados es un trámite esencial; y el artículo 49.2 LPGA debe interpretarse en el sentido de que el trámite de información pública puede complementar al de audiencia, pero no sustituirlo, salvo en aquellos casos en los que no sea posible identificar a los destinatarios de la audiencia (dictamen 186/2014). No parece ser éste el caso: basta con pensar, por ejemplo, en los Colegios Oficiales de Médicos (el de Huesca ha comparecido en la información pública, de los otros nada sabemos) o los Colegios Oficiales de Enfermería, como entidades que cuyos miembros se ven afectados por la disposición que nos ocupa; o, por ejemplo, en asociaciones de pacientes cuya existencia conste a la Administración. Por tanto, la ausencia de toda constancia documental de la realización del trámite de audiencia (con independencia de la existencia de un trámite de información Pública es un vicio de legalidad que necesariamente habrá de ser corregido".

En los mismo términos podemos encontrar la doctrina recogida en el Dictamen 20/2015, de 27 de e, relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón y se establece su protección (C.J. Segunda, apartado c).

G) Por otra parte consta en el expediente, como ya hemos señalado en apartados precedentes, que no es necesario el informe emitido por el Departamento Hacienda y Administración Pública al presente proyecto de Decreto ya que no se cumple la exigencia del mismo establecida por el artículo el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018 ("Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros"): "1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública

- I) También consta la emisión de informe por la Secretaría General Técnica del Departamento afectado por el presente proyecto, exigido por el artículo 50 de la Ley 2/2009, de fecha 15 de noviembre de 2017.
- II) En relación a la consulta pública, dado el objeto del proyecto de Decreto, entendemos que tiene su justificación la omisión de la misma ya que se trata de la mera aplicación de un procedimiento legal

Cuarta.- En el informe emitido por la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, considera que nos encontramos ante un supuesto de reglamento ejecutivo que debe ser objeto de dictamen por el Consejo Consultivo de Aragón. Hemos señalado que el presente Proyecto de Decreto constituye un desarrollo reglamentario de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo Texto Refundido se aprueba por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por lo cual entendemos que este Proyecto de Decreto tiene la consideración de reglamento ejecutivo que debe ser objeto de dictamen preceptivo por parte del Consejo Consultivo de Aragón.

El art. 58.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón configura al Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, establece que el Consejo Consultivo será consultado preceptivamente cuando se trate de "Proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones". En el presente supuesto, nos encontramos ante un reglamento ejecutivo que deriva de un texto con rango de ley estatal procede como ya hemos señalado en el presente informe.

En este sentido procede recordar lo señalado por el Consejo Consultivo de Aragón sobre los proyectos de reglamento que deben ser objeto de dictamen:

A) El Dictamen 57/2011, de 24 de mayo, en su Consideración Jurídica primera dice: *"Igualmente, y como reconoce la propia memoria justificativa del Decreto, no debe desconocerse la evidente relación del proyecto de norma que ahora se dictamina con la normativa estatal en la materia, en particular con el R.D. 921/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, normativa que viene a complementar."*

B) El Dictamen 76/2011, de 13 de julio, en su Consideración Jurídica primera señala que *"Este Consejo Consultivo está de acuerdo con la conclusión alcanzada por el informe de los Servicios Jurídicos de que estamos ante un reglamento ejecutivo que requiere nuestro dictamen preceptivo, no solo porque el rango estatal del precepto que se completa no impide un desarrollo reglamentario autonómico (artículo 75 de la ley orgánica 5/2007, de 20 de Abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) sino porque una norma como la proyectada puede servir de protección de una especie silvestre (gyps fulvus) siguiendo la filosofía de las Directivas comunitarias de la mínima intervención sobre ellas ("La preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de a-ves. Determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución" señala la introducción, octavo Considerando, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de Noviembre de 2009) consiguiéndolo más eficazmente frente a otras alternativas cuando se toman varias medidas necesarias para, mantener las poblaciones de esa especie que se adecuen a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, pero teniendo cuenta otras exigencias, como en este caso las de admitir como un daño previsible y soportable por la propia administración el ataque de una de esas, aves al ganado, hecho frente al que se crean normas objetivas para que los afectados puedan ejercer su derecho a reclamar una indemnización, fijando la cuantía de la misma y regulando el procedimiento para su reclamación. En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de Marzo, del*

Consejo Consultivo de Aragón, en relación con lo dispuesto en el artículo 50.1 .c) de la ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), este dictamen tiene carácter preceptivo."

C) El Dictamen 134/2011, de 20 de diciembre, en su Consideración Jurídica primera dice: "Y para ello debemos comenzar constatando que los únicos proyectos de reglamento para los que no es preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo son los reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno [cfr. art. 16 2) de la Ley 1/2009 que los considera susceptibles de dictamen facultativo, a petición, por tanto, de legitimado para ello]. Quiere decirse, consecuentemente, que aun con equívoca presentación, el resto de proyectos de reglamentos, sean estrictamente ejecutivos o no, deberían quedar sometidos a Dictamen de este Consejo Consultivo por aplicación de este art. 16 2) cuyo contenido, como fácilmente puede apreciarse, no coincide estrictamente con el del art. 15.3. Pero, además, debemos considerar que efectivamente este proyecto de Reglamento tiene carácter ejecutivo. Y ello porque, en realidad, ese carácter de ejecución se referiría al conjunto del ordenamiento jurídico estatal (en algunos casos hasta preconstitucional, con distintas normas con rango de Decreto-ley de 1973, 1974, 1976 etc...) a través del cual se ha ido formando el régimen de la intervención pública en los precios de bienes y servicios, hasta llegar —en el ámbito que nos interesa aquí— a la dicotomía entre precios autorizados y precios comunicados (y, el resto, libres de cualquier tipo de intervención). Ordenamiento jurídico estatal que tendría su última manifestación ya en período constitucional en el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la liberalización económica, en donde existen algunos preceptos (vid. su art. 16) que se refieren a la intervención autonómica en esta materia y un Anexo II en donde se enumeran los precios autorizados de ámbito autonómico. Es en este contexto, por tanto, en el que el reglamento tiene carácter ejecutivo y es necesitado de dictamen por el Consejo Consultivo de Aragón por aplicación del art. 15.3 Ley 1/2009 y, en sentido negativo al no tener carácter organizativo o de orden interno, por aplicación del art. 16.2 de la misma Ley 1/2009, dado que no procedería, entonces, emisión de dictamen con carácter facultativo. En

particular y dado el objeto del Dictamen solicitado, compete emitirlo al Pleno de este órgano consultivo, según lo dispuesto en el art. 19.1.a) de la citada Ley 1/2009, en función de la naturaleza normativa del texto remitido para dictamen.”

D) El Dictamen 36/2018, de 13 de marzo, en su CJ Tercera señala que *“Antes de comenzar con el análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta la fecha de inicio del procedimiento y el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante). Este procedimiento se ha iniciado mediante Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 11 de mayo de 2017, es decir, una vez entrada en vigor la Ley 39/2015, por lo que son de aplicación no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las previsiones contenidas en las nuevas normas básicas del Título VI de la LPAC. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA. Así pues, con carácter general y como cuestión previa, en la tramitación del proyecto se deberán respetar los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC. Así, el apartado 1 de este precepto dispone lo siguiente:*

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de Ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”

E) El Dictamen 38/2018, de 13 de marzo, en su CJ Tercera y en el mismo sentido recuerda que: *Antes de comenzar con el análisis material del proyecto, es preciso recordar que el procedimiento se inicia el 05/09/2017 mediante*

Orden de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, cuando ya estaba vigente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante). Según su disposición final séptima y disposición transitoria tercera, resultan plenamente aplicables las normas básicas relativas a la potestad reglamentaria. Como reiteradamente ha señalado este CONSEJO CONSULTIVO, los trámites previstos legalmente intentan garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla todos los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos afectados, bien directamente, bien a través de las organizaciones y asociaciones que los representan y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la norma. Esos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior. Resumiremos los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos previsto en la LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación, destacando la adecuación jurídica de cada uno de ellos”

Quinta.- Si atendemos al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto sometido a informe de este centro directivo podemos comprobar como en el mismo se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 42 a 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En relación con la importancia del procedimiento para la elaboración de los reglamentos procede recordar, a modo de ejemplo lo declarado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2010 (La Ley 114375/2010) en su FD Tercero recuerda, en coherencia con una consolidada jurisprudencia, el carácter “ad solemnitatem” que tiene dicho procedimiento especial y que su omisión o su defectuoso cumplimiento conlleva la nulidad de la disposición que se dicta.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 16 de julio de 2003 (Aranzadi 5841) en su Fundamento de Derecho segundo recuerda que “el exacto cumplimiento del procedimiento de elaboración posee como es sabido un carácter formal o “ad solemnitatem”, de modo que las consecuencias que pueden derivarse de su emisión, o de su defectuoso cumplimiento desembocarían o darían lugar a la nulidad a la disposición elaborada. El fiel cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración constituye uno de los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria. Así se deduce de la jurisprudencia de esta Sala sentada entre otras en la Sentencia de 13 de noviembre de 2001 (RJ. 2000,9134) en la que se dijo: el procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 de la CE y regulado con carácter general en el artículo 24 de la CE y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria”.

En el mismo sentido, procede recordar la Sentencia de 7 de febrero de 2008 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dictada en el recurso contencioso-administrativo 231/95, que en su Fundamento de Derecho segundo recuerda que la omisión del trámite del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos ejecutivos constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 62.2 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre en relación con lo determinado en el artículo 56 de la Ley del Presidente de Aragón cuyo Texto Refundido ha sido aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio.

Para analizar el procedimiento aplicable a la elaboración del presente Proyecto de Decreto debemos tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto general sobre el procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, a la que hemos hecho referencia, como algunas directamente vinculadas al desarrollo de la legislación sobre el vino y la viña. Así, procede recordar expresamente, por aplicación directa al presente supuesto, que:

A) La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1997 (La Ley 2557/1997) en su fundamento de derecho primero dice: "El reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley, o la complementa. Los reglamentos ejecutivos exigen el dictamen del Consejo de Estado, como garantía ex ante de objetividad e imparcialidad y como garantía de perfección técnica y acierto en la elaboración de los mismos."

B) La sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo del 2000 (La Ley 8321/2000) en su fundamento de derecho cuarto nos recuerda que: *"Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas, aunque tengan transferidas competencias sobre la materia, pueden legislar sobre el mercado vitivinícola al margen de los principios sentados por la CEE, y el artículo 6.4 del Reglamento 823/1987 permite la convivencia o coexistencia de vinos de distintas procedencias."*

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2004 (La Ley 2104/2004) recuerda el valor de los reglamentos comunitarios cuando por una norma de derecho interno se procede al desarrollo de los reglamentos comunitarios reguladores de una organización común de mercado:

"Los reglamentos de los órganos de la Unión Europea, en los términos del artículo 249 TCE, tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.

En consecuencia, las autoridades nacionales no pueden modificar su contenido o efectuar una aplicación selectiva o fragmentaria del reglamento. Su aplicabilidad directa supone que no precisan recepción de tipo alguno en el orden interno. Su validez es inmediata y con efectos vinculantes en todos los Estados miembros sin necesidad de interposición de ningún poder normativo nacional.

En virtud del llamado efecto de sustitución el reglamento ocupa el lugar o desplaza a la norma interna en la misma materia e impide a los Estados

miembros la modificación o derogación del mismo, ya que su contenido está sustraído a su competencia."

D) La sentencia del TS de 10 de octubre de 2005 (La Ley 1897/2005) en su fundamento de derecho segundo nos recuerda que: "Son variados los supuestos en los que no se exige dicho dictamen: así, según recoge la sentencia de 1 de marzo de 1999 (La Ley 3042/1999), entre otras muchas del mismo contenido, <<ni la eficacia y el antiformalismo que presiden la actuación administrativa, ni la finalidad de garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de aquellas normas, reclamaban exigir nuevamente el dictamen del consejo de Estado, ya emitido en el procedimiento de elaboración del citado Real Decreto del que se hacía mero traslado y concreción a un título singular; ni lo reclamaba tampoco el principio de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho que proclama el artículo 103,1 de la Constitución, pues la nota o requisito referido a reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, que integra la previsión del artículo 22,3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, no es predicable propiamente, en una situación como la descrita, de aquellas normas, sino del *Real Decreto que contiene las directrices generales que meramente se trasladan y concretan en las regulaciones singulares*>>.

La sentencia de 23 de marzo de 2004 (La Ley 1289/2004) declara, siguiendo la Jurisprudencia, que no es necesaria la consulta del máximo órgano consultivo respecto de aquellas disposiciones reglamentarias que no tengan carácter ejecutivo de una Ley y carezcan de carácter innovador del Ordenamiento Jurídico; en esa misma línea, la sentencia de 15 de diciembre de 1999 (La Ley 2807/2000) señala que la exigencia afecta a aquellos Reglamentos que comporten el desarrollo de una norma legal, pero no cuando se desarrolle una disposición de rango inferior."

E) La sentencia del TS de 9 de mayo de 2006 (La Ley 48826/2006), en su fundamento de derecho séptimo señala que: "Ya la sentencia de 15 de julio de 1996, nuestra doctrina califica como reglamentos ejecutivos los que la doctrina

tradicional denominaba <<Reglamentos de Ley>>. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. En segundo lugar, es preciso que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. Por ello no son considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22,3 LOCE, los Reglamentos <<secundum legem>> o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice. Tampoco los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que <<extra legem>> establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración."

F) *La sentencia del TS de 17 de septiembre de 2010 (La Ley 3157/2010), en su fundamento de derecho segundo dice que: "Sin embargo, ésta no niega la potestad reglamentaria de la Administración de la Comunidad Autónoma para dictar en el ejercicio de las competencias de ésta las normas que procedan, ni en concreto aquélla. Lo que impone es que se aprueben observando el procedimiento legalmente establecido para cada una. La distinción entre las dos categorías, reglamento ejecutivo y meramente organizativo, necesaria por los distintos trámites a los que la ley sujeta su elaboración, y la afirmación de que el impugnado pertenece a la primera y no a la segunda, nada tiene que ver con aquellas competencias exclusivas resultantes de la distribución de las que corresponden al Estado y a la Comunidad Autónoma en una determinada materia. De ahí que para ese primer argumento podamos afirmar que carece manifiestamente de fundamento."*

G) La reciente Sentencia 1671/2017, de 6 de noviembre, del Tribunal Supremo (La Ley 3894/2017) vuelve a poner de manifiesto la importancia del

procedimiento de la elaboración de las disposiciones de carácter general, en este caso en el supuesto de la aprobación del Reglamento de la Carrera Diplomática.

Sexta.- Constituye una **adecuada técnica normativa** distinguir, y en contra de como se hace en el proyecto de Decreto objeto de este informe, entre el Decreto que consta de un solo artículo y de varias Disposiciones Adicionales, Derogatoria y Finales y el Reglamento que el Decreto aprueba. Se debería estudiar si procede incorporar cierta técnica de construcción formal de las disposiciones administrativas de carácter general que ha sido considerada por la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón como una técnica adecuada, así cabe citar el Dictamen 123/1999 de 4 mayo. No obstante lo señalado sobre dicha técnica normativa no es menos cierto que la regulación contenida en este Proyecto de Decreto difícilmente podría dar lugar a un reglamento cuyo contenido se adaptase perfectamente a la misma. La no utilización de la citada técnica en este Proyecto de Decreto tal vez tendrá su plena justificación.

Séptima.- Por lo que se refiere a la forma de redacción del proyecto de Decreto, se entiende se ha efectuado la misma de manera correcta y clara y por lo tanto, se adecua a las **Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón** aprobadas el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón (BOA número 119, de 19 de junio).

Octava.- Dada la materia objeto de regulación en este Proyecto de Decreto debemos realizar una **serie de consideraciones sobre la vigente legislación aragonesa de regadíos:**

- A) Es necesario que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en este caso el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad proceda a exigir el reembolso de las inversiones realizadas en este tipo de transformaciones a los propietarios de las fincas objeto de transformación en regadío.
- B) Es necesario unificar el régimen jurídico de los regadíos objeto de ejecución en estos momentos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este momento están vigentes en nuestra Comunidad Autónoma la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo Texto Refundido se aprueba por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, dicha ley continúa vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón en lo que no resulte de inaplicación desde la entrada en vigor de Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario, la Ley 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés y se aprueban medidas para su mejor ejecución, la Ley 6/2004, de 9 de diciembre, por la que se establecen medidas en materia de expropiación forzosa para actuaciones de mejora y creación de regadíos y los regadíos declarados de interés general de la Comunidad Autónoma y/o de interés social que tienen su normativa específica. Lógicamente en esta normativa legal deberían definirse los conceptos de mejora, modernización y transformación en regadíos.
- C) Por último, procede realizar una unificación del régimen de financiación de todos los regadíos en los que interviene la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Novena.- Dado que el presente Proyecto de Decreto procede a desarrollar el **Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario** debemos recordar que:

A) El art. 1 señala que "El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional"

B) El art. 2. 1. que "El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

a) A que sea explotada la tierra con criterios técnico económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés nacional.

b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social"

C) El art.3 dispone que "La acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario tendrá como fines fundamentales:

a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.

D) El art. 34.4 que "El Gobierno determinará por Decreto, con carácter general, los tipos de interés y los plazos máximos y mínimos de los reintegros del precio que deban sastifacer al Instituto los adjudicatarios".

E) El Artículo 61. 1 dispone que "En las comarcas o zonas de actuación del Instituto determinadas por Decreto las obras a realizar por dicho Organismo podrán clasificarse en los siguientes grupos:

- a) Obras de interés general.
- b) Obras de interés común.
- c) Obras de interés agrícola privado.
- d) Obras complementarias.

2. En los grupos a), b) y c) se incluirán las obras que conforme a las disposiciones de esta Ley sean de ejecución obligatoria por la Administración o por los particulares, por considerarse necesarias para la actuación del Instituto en la zona. En el grupo d) se incluirán las que, sin ser indispensables para dicha actuación, sirvan de complemento para el satisfactorio desarrollo económico y social de la zona

F) El art. 69. que "Las obras que realice el Ministerio de Obras Públicas se costearán con cargo al presupuesto de dicho Departamento aplicándose las subvenciones y el régimen jurídico que, según sus respectivas clases, les afecten.

2. Las obras de interés general que realice el Instituto serán íntegramente sufragadas con cargo al presupuesto de dicho Organismo.

3. A las obras de interés común que realice el Instituto en las zonas cuya transformación haya sido declarada de interés nacional se les aplicará una subvención del cuarenta por ciento de su coste.

4. En las zonas declaradas de interés nacional, a las obras e instalaciones de interés agrícola privado cuya ejecución corresponda al Instituto se les aplicará una subvención del treinta por ciento de su coste"

G) Y, el art, 71. que:

"1. La parte que corresponde a los concesionarios del Instituto en las obras de interés común será reintegrada por ellos, juntamente con el precio de la tierra, en la forma y plazos a que se refieren las apartados 2 y 4 del artículo 34.

2. Los propietarios de tierras reservadas en las zonas regables, reintegrarán al Instituto la parte que les corresponda en estas obras dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que se compruebe que han alcanzado los límites de intensidad a que se refiere el artículo 120. La cantidad adeudada se pagará por quintas partes al término de cada uno de dichos cinco años. Los modestos propietarios a que se refiere el artículo 121 reintegrarán en las mismas condiciones que los concesionarios, siempre que acepten las condiciones y ofrezcan las garantías que se establezcan para cada zona en el Decreto aprobatorio del Plan General”

En este marco normativo debe entenderse el contenido del presente Proyecto de Decreto que pretende el dar adecuado cumplimiento a las obligaciones que tiene la Administración de la Comunidad Autónoma para exigir a los propietarios beneficiarios el pago por las obras realizadas. Y por ello el contenido del mismo resulta ser una mera aplicación del mismo con objeto de liquidar las obras ejecutadas y proceder al reintegro de las mismas por los beneficiarios.

Décima.- En cuanto al contenido del proyecto de Decreto, hemos de señalar que:

A) El título del Proyecto rederecreto debería ajustar mas al objeto del mismo ya que no sólo se procede a regulara la liquidación sino el reintegro de los importes derivados de la ejecución de las obras.

B) En el Preámbulo del Proyecto, cuando se realizan consideraciones sobre el procedimiento de elaboración, procede citar expresamente la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

C) En el art. 3.4 procede indicar que el titular debe ser una de Administración Publica.

D) En el art. 5.2 procede sustituir el término Gobierno de Aragón por el de Administración de la Comunidad Autónoma.

E) Procede un replanteamiento de la D. Transitoria Única en el que se proceda

a diferenciar entre varios supuestos.

a) Los procedimientos en los que los beneficiarios están pagando los reintegros.

b) Los procedimientos en los que se ha resuelto la liquidación pero no se ha iniciado el cobro de los reintegros

c) Los procedimientos iniciados para determinar la liquidación de las obras.

F) La facultad otorgada al Consejero del Departamento competente en materia de agricultura debería ser objeto de cierta limitación para evitar que puede ocasionar la unificación de un régimen de pago que el art.3 parece que desea diferenciar.

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro mejor criterio fundado en Derecho.



Zaragoza, a 2 de mayo de 2018

El Letrado Jefe de los Servicios Jurídicos

Consta la firma

Dr. Manuel Guedeá Martín

SR. DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO RURAL