



**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2009, DE 11 DE MAYO, DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.**

Vista la documentación relativa al **Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón**, se emite el presente informe en los siguientes términos:

I.- El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante Ley 2/2009), conforme al cual “...*En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento*”.

**II.- Marco Jurídico Habilitante**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en su Título VI “*De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, introdujo importantes novedades en el procedimiento de elaboración de las normas. Conforme a su Disposición adicional final primera, la legislación estatal se dictó en virtud de los títulos competenciales del artículo 149.1. 18ª CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, así como del artículo 149.1. 14ª, relativo a la Hacienda General, y del artículo 149.1. 13ª, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La Ley 39/2015 se ha visto afectada en la regulación de su Título VI por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (publicada en el BOE núm. 151, de 22/06/2018), que tiene su antecedente inmediato en la 91/2017, de 6 de julio de 2017, en la que se resolvió la impugnación realizada por el Gobierno de Canarias sobre los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



En la STC 91/2017 se argumenta que en la regulación de toda iniciativa normativa el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica, con base en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional en su sentencia 55/2018, respecto a la impugnación de los artículos 129 “principios de buena regulación” (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero que se analizan en un fundamento jurídico separado) y 130 “evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, estima el recurso y declara que dichos preceptos no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, pero sí cuando se ejerce la potestad reglamentaria.

En relación con el artículo 133, el Tribunal Constitucional declara el carácter básico, únicamente en la elaboración de los reglamentos autonómicos, del primer inciso del apartado 1, y del primer párrafo del apartado 4.

A la vista de lo anterior, resulta necesaria la adaptación del contenido del Título VIII de Ley 2/2009 “Capacidad normativa del Gobierno de Aragón” (artículos 37 a 50) a la legislación básica estatal en los términos de la STC 55/2018., lo que justifica la elaboración y aprobación, en su caso, de un proyecto de ley que adapte la Ley 2/2009 a las nuevas bases estatales.

De acuerdo con el artículo 75.11 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado prevista en el artículo 149.1. 18ª de la Constitución, y conforme al artículo 71. 7ª la competencia exclusiva para regular el procedimiento administrativo derivado de la especialidad de la organización propia. Además, el Estatuto de Autonomía atribuye al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa (artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía), la posibilidad de dictar normas con rango de ley (artículos 43 y 44 del Estatuto de Autonomía) y el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 53 del Estatuto de Autonomía).

El anteproyecto de ley persigue los siguientes objetivos: reformar el Título VIII de la Ley 2/2009, adaptando su contenido a la legislación básica estatal, en los términos



fijados en STC 55/2018. Junto a ello se persigue mejorar la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, clarificando las distintas fases del procedimiento administrativo, así como el contenido de los documentos que conforman el expediente administrativo.

### **III.- Estructura y contenido del Anteproyecto de ley.**

El anteproyecto de ley se estructura en las siguientes partes: el título; la exposición de motivos, y la parte dispositiva, que consta de un artículo único, por el que se modifica el Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y la parte final, (constituida por la Disposición transitoria única; la Disposición derogatoria única, y cuatro Disposiciones finales).

En su redacción se han seguido las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2013.

El Capítulo I determina la titularidad del Gobierno de Aragón de la iniciativa legislativa y potestad de dictar normas con rango de ley, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y la forma de su ejercicio.

La potestad reglamentaria se contempla en el Capítulo II, atribuyendo su titularidad al Gobierno de Aragón, sin perjuicio de que los miembros del Gobierno puedan ejercerla si así les habilita para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno, o se traten asuntos de orden interno de su competencia.

Se recogen los principios que informan específicamente la potestad reglamentaria, limitando el ámbito material de los reglamentos, así como el principio de jerarquía en función del órgano del que emanen las disposiciones reglamentarias, decretos, acuerdos u órdenes.

El Capítulo III remite a la legislación básica los principios de buena regulación que deben inspirar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria,



incorporando la evaluación de las normas vigentes en función de dichos principios, persiguiendo una mejora de la calidad normativa.

El capítulo IV que unifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, e incorpora una tramitación de urgencia para las iniciativas normativas y disposiciones reglamentarias.

Se regula la aprobación y publicación del plan anual normativo por el Gobierno de Aragón.

En relación con el procedimiento de elaboración, se regula la consulta previa en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Asimismo, en cuanto al procedimiento administrativo propiamente dicho, se detalla el contenido de cada uno de los documentos que forman el expediente administrativo, así como clarifica las fases del mismo (inicio del procedimiento; toma de conocimiento en el caso de los anteproyectos de ley; desarrollo del proceso participativo, en su caso; información pública y audiencia; informes y aprobación). Se regula por otro lado la tramitación de urgencia de las iniciativas legislativas y reglamentarias, sin perjuicio del procedimiento simplificado para los Decretos Leyes cuya extraordinaria y urgente necesidad deberá estar debidamente justificada.

#### **IV- Procedimiento de elaboración**

Conforme a la STC 55/2018, el ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de los anteproyectos de ley, en particular, quedan al margen del artículo 149.1. 18ª CE en lo que se refiere tanto a las <<bases del régimen jurídico de las administraciones públicas>> como al <<procedimiento administrativo común>>. No constituyen por tanto legislación básica en el caso de las iniciativas legislativas – y sí en el caso de la elaboración de reglamentos – los artículos de la Ley 39/2015 relativos a los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública, en los términos establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, en la tramitación habrá de observarse el procedimiento de elaboración establecido para los proyectos de ley en el artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón,



De conformidad con lo expuesto, se contemplan los siguientes trámites:

1- Orden de inicio del procedimiento. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 39/2015, y conforme a lo establecido en el artículo 37.2 de la Ley 2/2009, consta en el expediente la Orden de 15 de octubre de 2019, de la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento, y se encomienda a la Secretaría General Técnica de Presidencia y Relaciones Institucionales la elaboración del anteproyecto de ley y la realización de los trámites administrativos precisos para su aprobación como proyecto de ley.

Además del contenido indicado, en la orden de inicio se acuerda dar trámite de audiencia a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma., teniendo en cuenta el objeto de regulación.

2- Elaboración del anteproyecto de ley, al que se acompaña la documentación justificativa que establece el artículo 37.3 de la Ley 2/2009. En concreto, de la memoria justificativa y del informe sobre el impacto por razón de género exigidos por dicho artículo.

En relación con la memoria económica que prevé el artículo 37. 3 y, en su caso el preceptivo informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, procede hacer las siguientes consideraciones:

El artículo 43 del anteproyecto regula la evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación. El anteproyecto atribuye a los Departamentos proponentes en coordinación con el Departamento competente en materia de calidad la selección de las normas, de entre las incluidas en el plan anual normativo, que serán objeto de evaluación. El resultado de la evaluación de las normas seleccionadas se plasmará en un informe, que se publicará en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Conforme al artículo 4 del Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la



Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, corresponde a la Presidencia del Gobierno la competencia en materia de calidad y evaluación normativa. El artículo 2.2 p) del Decreto de 10 de septiembre de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón, atribuye a la Secretaria General de la Presidencia *“el ejercicio de las funciones y competencias relacionadas con la mejora de la calidad y evaluación de las normas y la simplificación del ordenamiento jurídico aragonés”*.

No se ha dispuesto por tanto la creación de un nuevo órgano administrativo para el ejercicio de estas funciones. Por otro lado, conforme se prevé en el anteproyecto la función de evaluación se llevará a cabo en colaboración con los Departamentos proponentes de las normas. En este sentido, dentro de la estructura orgánica de los Departamentos se incluyen los correspondientes órganos directivos proponentes de las normas así como las Secretarías Generales Técnicas, que cuentan con personal que desempeña funciones de asesoramiento jurídico y técnico para llevar a cabo esta colaboración. Teniendo en cuenta ambos extremos, no resulta precisa la dotación de nuevos puestos de trabajo.

El artículo 45 del anteproyecto incorpora a la normativa autonómica el trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de reglamento, disponiendo en su apartado 2 que se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, tal y como por otro lado viene haciéndose en la actualidad. Asimismo, a través de dicho portal se llevan a cabo los procesos de deliberación participativa (artículo 48 del anteproyecto).

Por último, el artículo 43 “evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación” y el artículo 55 “información de relevancia jurídica”, remiten la publicación del informe de evaluación y de la información de relevancia jurídica al Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. En estos dos últimos casos, se trata de infraestructuras con las que ya cuenta la Administración de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, se considera que la aplicación de la futura norma no conlleva un incremento del gasto en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, no resultando preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

3- El anteproyecto de ley ha de ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, en este caso, el Departamento de Presidencia y



Relaciones Institucionales (artículo 37.3 de la Ley 2/2009), trámite que se cumplimenta mediante la emisión del presente informe.

4- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, “el titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos”.

En este sentido, conforme a lo ya indicado, habrá de darse audiencia a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, encauzando dicho trámite a través de las correspondientes Secretarías Generales Técnicas.

En relación con otros trámites e informes, procede señalar:

- Dado que el objeto principal del proyecto normativo es la adaptación del contenido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que regula la capacidad normativa del Gobierno de Aragón a la legislación básica estatal, en los términos fijados por la STC 55/2018, se considera que no resulta procedente realizar un proceso de deliberación participativa. El artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, establece que los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales incluirán, con carácter general, un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente.

- No resulta preceptiva en el caso de los anteproyectos de Ley la solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, teniendo carácter facultativo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 y 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

5- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, “a continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter



preceptivo conforme a las normas jurídicas". En igual sentido se establece en el artículo 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

6- Durante el procedimiento de elaboración habrá de observarse igualmente la obligación de publicidad activa relativa a la información jurídica, conforme a 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.

7- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.8 de la Ley 2/2009, "*una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno, para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación*". Por tanto, cumplimentada la tramitación del procedimiento procederá la elevación del anteproyecto por la Consejera de Presidencia y Relaciones Institucionales, de nuevo, al Gobierno para su aprobación, en su caso, como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.

En virtud de todo lo expuesto, se considera adecuada la elevación del anteproyecto de ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, para su toma de conocimiento por el Gobierno de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la citada Ley.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE  
PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

José Luis Pinedo Guillén