



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES SOBRE LAS CONSIDERACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS.

Visto el informe de 11 de diciembre de 2019, de la Dirección General de Servicios Jurídicos sobre el “*Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón*”, emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, se emite informe en los siguientes términos:

I.- Desde el **punto de vista procedimental**, se indica en el informe que no consta en el expediente la memoria explicativa de igualdad que prescribe el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (en adelante, Ley 7/2018), señalándose que se trata de un documento cuya exigencia incorpora el anteproyecto pero que no consta en el expediente remitido a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

La Ley 7/2018, regula en el artículo 18 la evaluación de impacto de género y en el artículo 19 la memoria explicativa de igualdad.

En el caso del informe de evaluación de impacto de género, el artículo 37.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, modificada en este punto por la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, determina que la preparación del anteproyecto incluirá, junto a las memorias justificativa y económica, dicho informe, lo que conlleva su elaboración en este momento inicial del procedimiento. De igual modo sucede en el caso de los proyectos de reglamento conforme al artículo 48 de la Ley 2/2009, en el que se regula la elaboración de los reglamentos.



No sucede lo mismo con la memoria explicativa de igualdad. La Ley 7/2018 no fija el momento exacto de su emisión, señalando únicamente el artículo 19 que el proyecto de norma tendrá que ir acompañado de la memoria explicativa de igualdad, y que la aprobación de la norma dejará constancia de su realización. Tampoco se contiene mención alguna en la Ley 2/2009.

En este sentido, el anteproyecto de ley concreta el momento de elaboración de la memoria explicativa de igualdad. La propuesta normativa tiene en cuenta la distinción que la Ley 7/2018 hace de ambos documentos (informe y memoria), así como el contenido que ha de tener la memoria conforme al artículo 19. De esta forma se entiende que la memoria ha de elaborarse en un momento posterior al informe, toda vez que carecería de lógica que la memoria explicativa de igualdad se elaborase al mismo tiempo que el informe de evaluación de impacto de género.

Teniendo en cuenta lo anterior, el anteproyecto regula la elaboración de la memoria en el momento previo a la aprobación del proyecto de reglamento o del proyecto de ley (artículo 53); esto es, cumplidos los trámites de emisión de informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y, en su caso, del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, y previo a la aprobación de la norma. Se atendía con ello a la posibilidad de que en dicho informe o dictamen (en el caso de los reglamentos ejecutivos o sus modificaciones) se formularan observaciones en esta materia, con un posterior reflejo en la memoria.

No obstante, atendiendo al contenido del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se modifica el anteproyecto de ley y se establece que la memoria explicativa de igualdad habrá de elaborarse antes de la solicitud del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de forma que tanto dicho centro directivo como en su caso el Consejo Consultivo de Aragón puedan comprobar el cumplimiento de este trámite. En este sentido, y como se especifica más adelante, se introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 52.

Sobre el contenido de la memoria explicativa de igualdad, al que también se hace referencia en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se tratará al analizar las observaciones realizadas en cuanto a la regulación material.



Se procede a elaborar la memoria explicativa de igualdad sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

II.- En cuanto al **contenido material del anteproyecto**, se realizan diversas consideraciones.

Por un lado, se formulan **sugerencias formales** dirigidas a mejorar la calidad del texto normativo. Se tienen en cuenta y se incorporan en la redacción del texto las relativas a los artículos 38.2; 40 y 46.

Desde el **punto de vista material**, se realizan observaciones en relación con los siguientes artículos y la Disposición final tercera del anteproyecto de ley.

- Artículo 40. Del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En relación con el artículo 40.2, conforme a las consideraciones formuladas por la Dirección General de Servicios Jurídicos, se incluye la redacción del vigente artículo 42.1 de la Ley 2/2009:

“El Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas a ley, respecto de las que únicamente puede ejercer la iniciativa legislativa, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las leyes”.

En el apartado 3, siguiendo lo dispuesto en su informe, **se suprime el término falta y se sustituye por la indicación de que las disposiciones reglamentarias no podrán tipificar infracciones penales ni administrativas.**

Por último, en el apartado 4, se aclara la redacción en consonancia con el vigente artículo 43.2 de la Ley 2/2009, en el que se atribuye al Presidente la potestad reglamentaria respecto de las funciones ejecutivas que se hubiese podido reservar.



“4. El Presidente o la Presidenta del Gobierno de Aragón podrá dictar las disposiciones reglamentarias sobre la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como respecto de las funciones ejecutivas que se hubiese podido reservar y cualesquiera otras disposiciones reglamentarias en aquellos supuestos que le habilite para ello la ley u otra disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno”.

- Artículo 45. Evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación.

En relación con el segundo inciso del apartado 1, se objeta en el informe que adolece de una cierta inseguridad jurídica: *“(...) El hecho de que se recojan algunos de los objetivos de la evaluación normativa y no otros induce a confusión, incluso si se añade “de acuerdo con lo previsto en la legislación básica del Estado”, pues para el operador jurídico tal inciso puede ir referido a los objetivos que sí se contemplan, sin que se sospechen que existen otros que se han omitido...”*.

En atención a la observación formulada por la Letrada, y en aras a una mayor seguridad jurídica, se ha optado por mantener la remisión a la legislación básica suprimiendo el inciso “recogidos en este capítulo”.

- Artículo 48. Elaboración de la disposición normativa.

A raíz de las observaciones contenidas en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se modifica la redacción de los apartados 2 y 3 de este precepto en el sentido de que los informes que se relacionan en el apartado 2 y la memoria económica regulada el apartado 3, son documentos que deben acompañar al proyecto de norma o disposición que se elabore. Se sigue en este sentido la misma redacción empleada en el apartado 1 del artículo, relativo a la memoria justificativa (*“1. El órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa acompañado de una memoria justificativa que contendrá...”*).



Por otro lado, siguiendo la sugerencia contenida en su informe, el apartado 3 se integra como letra c), y la actual letra c) queda como letra d), como cierre de este apartado. Se renumera en consecuencia el último apartado del artículo.

- Artículo 51. Información pública y audiencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

De conformidad con lo señalado en el informe, se suprime el apartado 6 puesto que su contenido se contempla en el artículo 56.2, relativo a los decretos legislativos. En el caso del decreto ley, de acuerdo con en el artículo 55.2 del anteproyecto, *“el Gobierno de Aragón podrá aprobarlo limitándose los trámites exigibles al informe preceptivo que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos”*.

Por otro lado, en relación con dicho artículo, con el objetivo de lograr una mayor claridad en la redacción, el contenido del apartado 5 se integra dentro del apartado 4, dado que ambos se refieren a la posibilidad de omisión de los trámites de audiencia e información pública: supuestos en que pueden omitirse estos trámites y exigencia de motivación de la razón o razones que concurren.

- Artículo 52. Informes.

En relación con el apartado 5 del artículo 52, siguiendo la observación contenida en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se suprime la referencia expresa al preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Aragón en el caso de los decretos legislativos. El artículo parte de la regla de recabar dictamen del órgano consultivo cuando así esté previsto en la normativa aplicable; con dicha remisión general se incluyen ya todos los supuestos en los que conforme a la vigente Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, es preceptivo el dictamen de dicho órgano consultivo (esto es, tanto los proyectos de decretos legislativos, como los proyectos de reglamento ejecutivos y sus modificaciones).



Por otro lado, en relación con este artículo, se ha modificado su título y añadido un nuevo apartado 4 conforme se expone a continuación, al analizar las observaciones formuladas al artículo 53.

- Artículo 53. Aprobación.

En relación con la **memoria explicativa de igualdad**, se señala que no queda claro cuál ha de ser el contenido de dicha memoria, así como su diferencia con el informe de evaluación de impacto de género, y ello a pesar de que la explicación sobre el contenido de la memoria explicativa de igualdad que se recoge en el artículo 53 del anteproyecto de ley es la que contempla el artículo 19 de la Ley 7/2018. En el caso de diferir de lo dispuesto en la citada Ley 7/2018, debería procederse a su modificación, de igual modo que se hace en el anteproyecto en relación con la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

En primer lugar, en cuanto al momento de emisión de la memoria explicativa de igualdad, conforme a lo expuesto en el apartado primero del presente informe, se modifica el anteproyecto de ley de forma que esta memoria habrá de elaborarse antes de la solicitud del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

En cuanto al contenido de la memoria y su diferenciación con el informe de evaluación de impacto de género, el artículo 53.1 del anteproyecto recoge el contenido de la memoria explicativa de igualdad en idénticos términos que el artículo 19.1 de la Ley 7/2018.

Respecto al informe de evaluación de impacto de género, el artículo 48.2, apartado a), del anteproyecto, recoge lo dispuesto en el artículo 18.4 b) de la Ley 7/2018, así como la obligación de que dicho informe incorpore una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

En consecuencia, el anteproyecto se limita a reproducir la regulación dada por la Ley 7/2018, recogiendo las obligaciones exigidas por esta Ley sin introducir ninguna modificación en su regulación; por tanto, el órgano directivo que impulse el



procedimiento habrá de elaborar los mencionados documentos siguiendo lo dispuesto por la Ley 7/2018, que es la norma que regula la materia.

Como se indicaba en el informe de 2 de diciembre de 2019, de esta Secretaría General Técnica, no es objeto del anteproyecto una modificación de los artículos 18 y 19 de la Ley 7/2018. Una modificación de estos preceptos requeriría un estudio detallado de la materia, con participación del Instituto Aragonés de la Mujer, organismo autónomo con competencias en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y su traslado al resto de los Departamentos (dado el carácter transversal de la materia); se trataría en definitiva de una modificación de distinto calado a la de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (que se regula en la Disposición final primera del anteproyecto), y que por ello no se considera pertinente abordar en el procedimiento de elaboración del presente proyecto de ley.

Se mantiene por tanto la redacción relativa al contenido de la memoria explicativa de igualdad, que reproduce en idénticos términos lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley 7/2018, procediéndose a modificar únicamente el momento en el que ha de elaborarse este documento.

Cuestión distinta es que a propuesta del Instituto Aragonés de la Mujer puedan establecerse las pautas o criterios que hayan de seguirse en la elaboración del informe de evaluación de impacto de género y de la memoria explicativa de igualdad, clarificando las dudas que puedan surgir en la aplicación de los vigentes artículos 18 y 19 de la Ley 7/2018, o que pueda procederse a la modificación de la Ley 7/2018 en un momento posterior si así se considerase oportuno.

En virtud de lo expuesto, se introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 52, que modifica su título, pasando a denominarse *“Informes y memoria explicativa de igualdad”*:

“4. El órgano directivo deberá elaborar una memoria explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma”.

Se suprime en consecuencia la frase relativa a la memoria explicativa de igualdad en el artículo 53.1.



En cuanto a la referencia a la **memoria económica** que se contiene en el **artículo 53.2**, se indica en el informe que no queda claro si lo que ha de remitirse es la memoria económica inicial y en qué casos habría que remitirla.

El apartado segundo del artículo 53 del anteproyecto contempla la remisión a las Cortes de Aragón de los proyectos de ley, concretando la documentación complementaria que ha de remitirse junto con el proyecto de ley.

En el caso de la memoria económica, se indica lo siguiente: *“En el caso de los proyectos de ley se remitirán a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria acompañados de la memoria final prevista en el apartado anterior y, en su caso, de la correspondiente memoria económica ...”*.

El inciso *“en su caso”* hace referencia al supuesto en que se haya elaborado la memoria económica y en consecuencia haya de remitirse; esto es, conforme se desprende del artículo 37.3 de la Ley 2/2009 – y artículo 48.3 del anteproyecto – en los proyectos de ley cuya aplicación conlleve un incremento del gasto para el ejercicio presente o ejercicios futuros (obligación que se recoge igualmente en las leyes anuales de presupuestos de la Comunidad Autónoma, y que resulta también del artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que no difiere en este sentido de lo determinado para los proyectos reglamentarios).

Concurriendo dicha obligación, la memoria económica, al igual que la memoria justificativa (o de necesidad y oportunidad del proyecto) es un documento obligatorio que ha de acompañar en todo caso al proyecto de ley.

Por otro lado, la memoria económica será la que haya elaborado el órgano directivo en el momento de preparación del anteproyecto de ley. La memoria económica es un único documento, lo que no quita la posibilidad de que tenga que completarse o modificarse en algún extremo como consecuencia de las variaciones que puedan producirse a raíz del procedimiento de elaboración (puede pensarse, por ejemplo, en una modificación motivada por las observaciones que puedan realizarse en el preceptivo informe de Hacienda). A esta cuestión se refiere el apartado primero del artículo 53. En estos casos habrá de remitirse la memoria económica actualizada, en cuanto la misma



ha de contener el detalle de las repercusiones presupuestarias de la propuesta normativa.

- Artículo 55. Decretos Leyes.

En relación con el apartado 1, para una mayor claridad del texto, se procede a su modificación, quedando redactado en los siguientes términos:

“1. Los Decretos Leyes contendrán una exposición de motivos donde deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma”.

- Artículo 58. Publicidad de las normas.

En relación con dicho artículo se indica: *“(...) es reiterativo que en la enumeración se incluyan leyes y normas con rango de ley, pues las segundas incluyen a las primeras, reiteración que se repite en los dos apartados de este precepto”.*

Si bien es cierto que el término leyes incluye también las normas con rango de ley, se mantiene la redacción del anteproyecto con la que se hace referencia a la distinción entre las leyes y las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno (Decretos leyes y Decretos Legislativos).

Disposición final primera. Modificación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

En relación con esta Disposición, en el informe emitido se indica lo siguiente: *“En la disposición final primera se procede a la modificación puntual de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, para imponer la inclusión de procesos de deliberación participativa en la elaboración de planes o programas de carácter plurianual y programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos”.*



Procede aclarar que la modificación del apartado 5 del artículo 54 de la Ley 8/2015, consiste en suprimir de la redacción vigente la referencia a “*los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales*”, de tal forma que la regulación de los procesos de deliberación participativa en la elaboración de planes o programas de carácter plurianual y en los programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos, que ya impone el vigente artículo 54.5, se contenga en la Ley 8/2015, y la que hace referencia a los procesos de deliberación participativa en las disposiciones normativas, en la normativa reguladora de la capacidad normativa del Gobierno de Aragón.

Se traslada así a la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón la regulación de los procesos de deliberación participativa en relación con los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, al considerar esta la sede adecuada para su regulación; regulación que reproduce por lo demás la llevada a cabo en el actual artículo 54.5 de la Ley 8/2015.

- Disposición final tercera. Desarrollo de la ley.

Se indica en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos que dicha disposición es innecesaria puesto que el Estatuto de Autonomía y la propia Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón ya reconocen la potestad reglamentaria del Gobierno.

No obstante, se considera conveniente incluir en el anteproyecto una habilitación específica al Gobierno de Aragón, sin perjuicio de la “potestad reglamentaria originaria” que este ejerce conforme al artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía.

III.- Finalmente, procede indicar que, terminado el trámite de audiencia dado a los Departamentos de la Administración, el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y la Dirección General de Igualdad y Familias, del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, formularon alegaciones, remitidas mediante escrito de 11 de diciembre de 2019, de la Secretaría General Técnica de dicho Departamento (registrado de entrada



en la Secretaría General Técnica de Presidencia y Relaciones Institucionales el día 19, con el número 3278).

Dado que dichas alegaciones se presentaron fuera de plazo, no pudieron ser objeto de valoración en el informe de 2 de diciembre de 2019, de la Secretaría General Técnica de Presidencia y Relaciones Institucionales. No obstante, se procede a su valoración con ocasión de la emisión del presente informe.

El Instituto Aragonés de Servicios Sociales realiza las siguientes sugerencias:

- En relación con el artículo 46 del anteproyecto de ley que se sometió a audiencia, propone que el informe de la Secretaría General Técnica se sustituya por el de la Secretaría General del Organismo.

- En relación con el artículo 50 del mencionado anteproyecto, se propone una nueva redacción del apartado tercero y la adición de un nuevo apartado cuarto, con la finalidad, según se indica, de “...*agilizar el procedimiento, concentrar trámites y evitar duplicaciones de trámites similares y demoras innecesarias*”.

Analizadas sus alegaciones, se considera adecuado mantener que el informe sea emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento al que esté adscrito el organismo, con el contenido que se menciona en el anteproyecto (análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como de cualquier otra circunstancia que se considere relevante).

Por otro lado, con la finalidad de agilizar el procedimiento, en el anteproyecto ya se prevé que el centro directivo pueda remitir el texto normativo a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos afectados simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento. Los procesos de deliberación participativa se regulan en otro artículo del anteproyecto y su desarrollo se ajustará a lo previsto en la legislación sobre participación ciudadana, en coordinación con la Dirección General competente en materia de participación ciudadana, no procediendo en consecuencia su modificación.



Por su parte, la Dirección General de Igualdad y Familias considera que los informes de impacto familiar, que resultan exigibles en virtud del artículo 35 de la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón, deberían formar parte de los informes previstos en la tramitación de las diferentes normativas.

En cuanto a la emisión del citado informe exigido por la normativa sectorial, el anteproyecto de ley cuando regula la elaboración de la disposición normativa (artículo 48) incluye, dentro de la documentación que debe acompañar el proyecto de norma o disposición, *“cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial”*, dentro de los cuales se encontraría, entre otros, el informe de impacto familiar conforme al artículo 35 de la Ley 9/2014. No procede por ello modificar en este punto la redacción del anteproyecto.

Por último, tanto el Instituto Aragonés de Servicios Sociales como la Dirección General de Igualdad y Familias, realizan alegaciones sobre el uso del lenguaje integrador y no sexista en el texto del anteproyecto, las cuales son analizadas en la memoria explicativa de igualdad elaborada por la Secretaría General Técnica de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Es todo cuanto procede informar.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE PRESIDENCIA
Y RELACIONES INSTITUCIONALES
José Luis Pinedo Guillén