

Informe nº registro DG-SSJJ: 286 / 2020

Vista la solicitud de informe sobre el ***proyecto de Decreto-ley, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica***, remitida por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública y que ha tenido entrada con fecha 23 de junio de 2020, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. - Los artículos 2 y 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, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del Decreto citado, en este caso el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

Se recuerda, además, tal y como dispone el artículo 6.2 del Decreto citado, que *“los informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días desde que la solicitud tenga entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que por su especial complejidad el Director General y el Letrado General decidan la ampliación del plazo hasta el máximo de un mes”*. No obstante, en atención a la naturaleza del proyecto normativo sometido a informe dicho plazo quedaría reducido a la mitad, considerándolo como un supuesto de tramitación de urgencia conforme a lo dispuesto en el artículo 33.1 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precepto de aplicación a todas las Administraciones públicas en cuanto normativa básica estatal derivada del artículo 149.1. 18ª de la Constitución, por lo que finalizaría el día 30 de junio de 2020.



Segundo. - El artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, dispone que *“la elaboración de los Decretos-leyes se realizará en la forma prevista para los proyectos de ley, si bien en la exposición de motivos deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma, y el Gobierno podrá acordar su aprobación limitando los informes preceptivos al que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos”*. La propia urgencia necesariamente concurrente en los supuestos de aprobación de normas legales mediante Decreto-ley avala que la adopción del proyecto únicamente exija como trámite preceptivo el presente informe de los Servicios Jurídicos.

En este caso el texto del proyecto de Decreto-ley ha sido remitido a la Dirección General de Servicios Jurídicos acompañado únicamente de la siguiente documentación, entre la que no consta Orden por la que se acuerde el inicio del procedimiento de elaboración de dicho proyecto normativo:

a) Memoria justificativa del proyecto de Decreto-ley suscrita, con fecha 19 de junio de 2020, por el Secretario General Técnico del Departamento de Hacienda y Administración Pública. En la misma se desarrolla el análisis del objeto del Decreto-ley y la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, incluyendo la adecuación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como su inserción en el ordenamiento jurídico.

b) Memoria económica del proyecto de Decreto-ley suscrita, también con fecha 19 de junio de 2020, por el Secretario General Técnico, en la que se afirma que buena parte de los contenidos de la norma que se pretende aprobar no conllevan un coste económico puesto que son de naturaleza procedimental. Por otra parte, además de aludir a las subvenciones recogidas en un Anexo del proyecto legal, por importe total de 5.150.000 €, en realidad ya previstas en la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, limitándose el Decreto-ley a permitir que se concedan de forma directa, se indica que *“se prevé movilizar alrededor de 500 millones de euros para reactivar la economía aragonesa a través de diferentes instrumentos y técnicas presupuestarias”*, sin mayor precisión.

Como suele recordarse en los informes emitidos por la Dirección General de Servicios Jurídicos respecto a los proyectos normativos sometidos a su consideración, el Consejo Consultivo de Aragón ha señalado reiteradamente que la estimación del coste que puede



llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno, lo que exige una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición determinando tanto el coste como su forma de financiación, con independencia de si se va a producir o no un incremento del gasto. Afirmación esta última que, de cualquier modo, debería justificarse en todo caso. Adicionalmente, ha de recordarse hoy en día que el artículo 129.7 de la Ley 39/2015 ordena que "cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Con ello puede darse por cumplido someramente el análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto sometido a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Sin embargo, deberemos detenernos en el análisis de las cuestiones de fondo que afectan al propio contenido de la norma proyectada y su justificación desde un punto de vista material, así como referirnos a las medidas que adopta y a su presentación o apariencia formal. Hay que aludir, en efecto, en primer lugar y fundamentalmente a las singulares condiciones que debe cumplir la norma proyectada en cuanto que se trata precisamente de un Decreto-ley, figura legal excepcional contemplada en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón (desde la reforma del año 2007) en los mismos términos en los que fue inicialmente incorporada en el artículo 86 de la Constitución, precepto constitucional sobre el cual ha girado toda la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Consejo de Estado, íntegramente aplicable a la modalidad autonómica.

Como es sobradamente conocido, se trata de un tipo de norma legal absolutamente peculiar caracterizada por su excepcionalidad, la cual se resume en tres notas distintivas que diferencian al Decreto-ley de cualesquiera otras normas legales:

a) En primer lugar, la exigencia de una situación de necesidad urgente y extraordinaria, como auténtica causa justificativa de la adopción de las medidas legales pertinentes para hacer frente a dicha situación. Respecto al cumplimiento del que se considera el presupuesto normativo esencial para la aprobación de un Decreto-ley, tal y como ha recordado la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2018, de 4 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 1 de noviembre de 2018):

«b) En numerosas sentencias este Tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para



aprobar normas con rango de ley provisionales, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (por todas, SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Bastará recordar ahora que el Tribunal Constitucional ha reiterado que los términos “extraordinaria y urgente necesidad” no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este Tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantarse a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; y que ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

c) Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no



puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015, FJ 5)» (Fundamento Jurídico 3).

b) En segundo lugar, la ‘provisionalidad’ por cuanto las medidas adoptadas en forma de Decreto-ley son disposiciones legislativas provisionales que deben ser asumidas a continuación en su integridad por el poder legislativo tras un debate y una votación de totalidad sobre el mismo sin que quepa introducir enmiendas o modificaciones en el texto.

En nuestro caso, el Decreto-ley dictado por el Gobierno de Aragón debe ser convalidado como tal por las Cortes de Aragón en el breve plazo de treinta días desde su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. La asunción parlamentaria del Decreto-ley constituye una condición de eficacia de las normas contenidas en el mismo, es decir, la convalidación se presenta como requisito necesario para que las mismas continúen vigentes de manera indefinida como parte del Ordenamiento jurídico. De lo contrario, no produciéndose la convalidación, las normas provisionales que así fueron aprobadas decaen, dejando de este modo de estar vigentes.

Conviene precisar igualmente que la convalidación del Decreto-ley no significa su mutación formal o la transformación de su naturaleza jurídica pasando a tener la condición jurídica de norma legal ordinaria, puesto que ello solamente se podrá producir mediante la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley que incluya como contenido las mismas normas que adoptó el Gobierno de manera provisional y urgente a través del Decreto-ley, el cual quedará entonces formalmente derogado y pasará a ser sustituido por la nueva norma legal. Dicho de otro modo, la convalidación del Decreto-ley no produce el efecto de que el mismo deje de tener la naturaleza jurídica que le corresponde pasando a considerarse desde entonces ley ordinaria, sino que únicamente determina como ya se ha dicho la continuación de su vigencia como Decreto-ley (en tanto en cuanto no venga a ser modificado o derogado por norma legal posterior).

c) Finalmente, la caracterización de esta figura legal se completa aludiendo al ámbito material prohibido a la misma, dado que le queda absolutamente vedada la regulación de



determinadas materias concretas de especial importancia en el sistema jurídico-político. Así, como establece el artículo 44.1, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía de Aragón: *“No pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma”*.

Tercero. - Para evaluar la viabilidad jurídica de la norma proyectada hemos de someterla, consecuentemente, al análisis de contraste para verificar el cumplimiento en el caso que nos ocupa de los requisitos anteriormente mencionados, el cual resulta particularmente más fácil en la última de las notas características a las que acabamos de aludir, por cuanto existen suficientes elementos objetivos para determinar su cumplimiento, como ocurre en el supuesto presente.

En efecto, no obstante la variedad de materias concernidas por el conjunto de medidas incluidas en el proyecto de Decreto-ley a lo largo de su extenso articulado (38 artículos agrupados en trece capítulos) y parte final (disposiciones adicionales y finales), puede apreciarse que no se pretende directamente con la norma proyectada la regulación específica y completa de ninguno de los objetos constitucional y estatutariamente vedados al Decreto-ley, como ya se ha puesto de relieve en otras ocasiones en anteriores informes emitidos por este Centro Directivo, en particular, en relación con las medidas de carácter presupuestario: medidas relacionadas con la gestión presupuestaria; de simplificación y agilización de expedientes de gasto; medidas en materia de personal; sobre contratación del sector público; en materia de subvenciones públicas; en materia de procedimiento administrativo; sobre economía e industria; en materia de empleo; en materia de investigación, desarrollo e innovación científica; en materia de enseñanza universitaria; en materia de cadena alimentaria y en materia de transportes.

Se desgranar estas medidas en el apartado IV de la propia exposición de motivos:

“Tras el Capítulo I dedicado al objeto, el Capítulo II incluye medidas presupuestarias que declaran ciertos créditos ampliables; establece la posibilidad de realizar transferencias mensuales de forma anticipada a los Organismos Públicos; permiten el endeudamiento a corto plazo; habilitan para la adopción de medidas extraordinarias en relación con la gestión del presupuesto; y, por último, regulan un régimen especial de modificaciones presupuestarias,



todo ello para impulsar de forma más ágil y eficiente la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

Las disposiciones incorporadas en el Capítulo III tienen por objeto la simplificación administrativa y agilización de los expedientes de gasto, dispensando la autorización del Gobierno de Aragón en la tramitación de determinados expedientes; autorizando el pago con firma electrónica; y habilitando a la Intervención General a sustituir la fiscalización previa por el control financiero en determinadas áreas de gestión.

En el Capítulo IV se adoptan medidas que afectan al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Públicos, previendo la creación de unidades transitorias de apoyo a la gestión; estableciendo un régimen especial para la atribución temporal de funciones que permite la reordenación y más adecuada distribución de los efectivos, experiencia que se ha mostrado muy útil durante la fase más aguda de la crisis sanitaria; reiterando el periodo ordinario de disfrute de las vacaciones para el 2020; previendo la regulación del teletrabajo, también en los centros de trabajo de las sociedades mercantiles autonómicas.

En cuanto al Capítulo V, dispone la aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, como mecanismo para agilizar la tramitación de los expedientes de contratación. Asimismo, prevé un régimen especial de publicidad para los contratos que se celebren para impulsar las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

En el Capítulo VI se regula la posibilidad de conceder de forma directa las ayudas que se recogen en el Anexo que acompaña al Decreto-Ley, así como un régimen especial simplificado para la tramitación de las líneas de subvenciones que se hubieran concedido, que tengan que adaptarse o que se deban poner en marcha para impulsar la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Por último, se flexibiliza la exigencia del mantenimiento del empleo en materia de ayudas y subvenciones públicas.

El Capítulo VII introduce la declaración como urgentes de los procedimientos administrativos vinculados a la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y



Económica y un régimen especial de aprobación de las disposiciones de carácter general que tengan que aprobarse para impulsar las medidas contenidas en la misma.

En el Capítulo VIII, dedicado a medidas en materia económica e industrial, se introduce un precepto sobre reafianzamiento con sociedades de garantía recíproca; la autorización para convocar de forma extraordinaria el Programa de Ayudas a la Industria y la PYME (PAIP); la priorización de pago a pymes y autónomos; la moratoria en contratos patrimoniales otorgados por entidades de derecho público y sociedades mercantiles autonómicas; o medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado en Aragón.

El Capítulo IX regula medidas en materia de empleo que permiten flexibilizar algunos requisitos sobre mantenimiento del empleo; y que introducen medidas extraordinarias en materia de centros especiales de empleo, empresas de inserción y sociedades cooperativas, sectores muy sensibles a la volatilidad económica y a los que el Gobierno quiere proteger especialmente.

En el Capítulo X se abordan medidas relacionadas con la investigación, el desarrollo y la innovación científica, fundamentales para impulsar el programa de recuperación previsto en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. En particular, se va a potenciar la investigación a través de la Fundación Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo (ARAID), que va a incorporar investigadores del área biosanitaria y de tecnologías médicas; y la innovación y la tecnología, impulsando acciones de fomento especialmente dirigidas a pymes y emprendedores.

En el Capítulo XI se introduce, en materia de enseñanza universitaria, un programa de becas para facilitar el acceso a la Universidad de Zaragoza a estudiantes de grado, que se hayan visto afectados económicamente de manera significativa por la crisis causada por el COVID-19.

El Capítulo XII se dedica a medidas relacionadas con la cadena alimentaria, proponiendo la concesión de determinadas ayudas en este ámbito.

Por último, en el Capítulo XIII, se prevén medidas en materia de transporte, en particular el que afecta al transporte de viajeros por carretera”.

Del amplio catálogo o inventario de asuntos allí relacionados se desprende, en consecuencia, que en el texto del proyecto de Decreto-ley se respeta el ámbito exento a este



tipo de norma legal y no se incurre, por tanto, en extralimitación material por parte del Gobierno de Aragón que sería causa de inconstitucionalidad. Lo cual sería tanto más evidente si se reforzara dicha circunstancia mediante la necesaria cita de los respectivos títulos materiales, esto es, de los diferentes preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón que fundamentarían la competencia asumida por nuestra Comunidad Autónoma en las correspondientes materias, inexistente en el proyecto remitido a informe. En efecto, únicamente aparece, como parte de la fórmula promulgatoria contenida en el último párrafo de la exposición de motivos, una mención genérica e indiferenciada a los artículos 71, 75 y 77 en los cuales se enumeran las competencias exclusivas, las competencias compartidas y las competencias de ejecución, respectivamente. Dicha mención resulta manifiestamente insuficiente puesto que equivale a remitir al estatuto de Autonomía en bloque.

Por otro lado, respecto a la concurrencia de la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para el uso del Decreto-ley, debe señalarse que el Tribunal Constitucional ha exigido reiteradamente tanto la justificación de la urgencia en sí misma como la justificación de la conexión que necesariamente debe existir entre dicha situación y las medidas adoptadas. Y ambas exigencias deben cumplirse, y quedar así suficientemente acreditado que se cumplen, en el propio texto del Decreto-ley, no solo a lo largo de su articulado, sino también de manera concreta en aquel lugar singularmente apto para tal justificación, como es la exposición de motivos de la norma proyectada. No bastaría, pues, una justificación parcial, incompleta o que se deje meramente al albur del intérprete. En esta línea, hemos de recordar el ya aludido artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, el cual dispone que “(...) *en la exposición de motivos deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma (...)*”.

Y en aplicación del precepto citado, así como de lo previsto igualmente en las Directrices de Técnica Normativa (aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013), hemos de observar que el proyecto de Decreto-ley carece en su exposición de motivos de una justificación adecuada y suficiente de las razones de necesidad urgente y extraordinaria, salvo por la referencia genérica que reiteradamente se hace a la conexión de las medidas acordadas por los diferentes agentes intervinientes en la denominada Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica “*con la finalidad de paliar las graves repercusiones que la crisis ocasionada por el COVID-19 ha generado sobre la sociedad aragonesa*” (apartado III, penúltimo párrafo de la parte expositiva).



Haría falta un mayor esfuerzo explicativo para acreditar de manera más concreta e individualizada por referencia a cada bloque o grupo de materias, al menos, las específicas razones de extraordinaria y urgente necesidad concurrentes que supusieran una indubitada justificación material para la adopción de las medidas urgentes contempladas. Dicha justificación no puede consistir en bloque y únicamente en la alusión que se hace en los tres primeros párrafos del epígrafe III de la exposición de motivos al hecho objetivo de que buena parte de las medidas que ahora se adoptan ya fueron incluidas en el Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón (o en el Decreto-ley 2/2020, de 28 de abril, de medidas adicionales). Tal y como se recuerda en los párrafos mencionados, la disposición final quinta del mismo preveía, en su apartado 1, en relación con la vigencia, que *“las medidas previstas en este Decreto-ley mantendrán su vigencia mientras se mantenga la situación de estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, sin perjuicio de que, previa evaluación de la situación, se pueda prorrogar su duración por el Gobierno de Aragón mediante Decreto-ley”*. Por tanto, una vez levantado el estado de alarma, con efectos de 21 de junio, según lo dispuesto en el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y perdida la vigencia de las medidas previstas, debería producirse dicha evaluación previa de la situación, conforme a la cual se adoptarían las decisiones oportunas (situación que ya podía preverse desde el mismo día 5 de junio).

No obstante, como indicábamos en el Informe nº registro DG-SSJJ: 136 / 2020 y reiterábamos en el 158 / 2020 (relativos a los proyectos normativos que dieron lugar, respectivamente al Decreto-ley 1/2020 y al Decreto-ley 2/2020) *“queda apuntada una posibilidad de prórroga mediante nuevo Decreto-ley acordado por el Gobierno de Aragón cuya viabilidad debería ser valorada de manera independiente (es decir, al margen de su anticipación en el que nos ocupa) y que aparecería en todo caso, de manera estricta, vinculada al cumplimiento de los requisitos justificativos de esta legislación extraordinaria de urgencia acometida por el poder ejecutivo y no por el legislativo en ese hipotético momento temporal ahora indeterminado pero determinable, en su caso, en el futuro”*. Esto es, el cumplimiento y la acreditación de las peculiares exigencias justificativas de un Decreto-ley no pueden, obviamente, anticiparse en el tiempo ni pueden darse por supuestos por el mero



hecho de una sustitución de una norma por otra mediante un sucesivo encadenamiento de un Decreto-ley tras otro con idénticos o similares contenidos. La fundamentación justificativa de cada norma exige su vinculación a las circunstancias concretas del momento en el que se adopta y precisa su determinación en relación con cada una de las medidas que incorpora.

Cuarto. - Por lo que se refiere al contenido propiamente dicho de la norma proyectada, el Decreto-ley consta de una parte expositiva a la que nos acabamos de referir y una parte dispositiva en la que se despliegan las modificaciones normativas que se acometen, integrada por 38 artículos agrupados en trece capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, cinco disposiciones finales y una disposición derogatoria con los siguientes contenidos, en los que apuntamos alguna sugerencia de mejora o mínima modificación formal, desde el punto de vista de la claridad de la redacción y de la técnica normativa, sin perjuicio de recomendar además una revisión general en profundidad para asegurar el ajuste a las reglas de las Directrices de Técnica Normativa a lo largo de todo el texto:

a) El capítulo I se dedica exclusivamente a la concreción del objeto del Decreto-ley definiendo en su artículo 1 el objeto de la norma, que consiste, según su tenor, en la adopción de las medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, sin mencionar en absoluto la necesidad de mantener la vigencia de las que fueron adoptadas por los Decretos-ley 1 y 2/2020 (salvo que, implícitamente, se trate de que los acuerdos de la mencionada Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica hicieran suyos aquellos contenidos, sobre lo que no se realiza ninguna consideración explícita).

b) En los capítulos II a XIII se concretan las medidas que se adoptan, sobre las que no cabe formular globalmente objeción alguna desde el punto de vista jurídico en cuanto a su contenido, puesto que responden a legítimas opciones o valoraciones de oportunidad desde el punto de vista gubernamental que no corresponde enjuiciar a este Centro Directivo en funciones consultivas de asesoramiento jurídico. Se trata de un conjunto de disposiciones atinentes, respectivamente, a:

- Medidas en materia de gestión presupuestaria (arts. 2 a 6), sobre créditos ampliables, sobre transferencias mensuales anticipadas a Organismos Públicos, sobre endeudamiento a



corto plazo, sobre la habilitación para la adopción de medidas extraordinarias de carácter presupuestario y régimen especial para las modificaciones presupuestarias.

- Medidas de simplificación y agilización de la gestión de expedientes de gasto (arts. 7 a 9), sobre dispensa de la autorización del Gobierno de Aragón para la tramitación de determinados expedientes para la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, sobre el pago con firma electrónica por los titulares de la tesorería de la Administración de la Comunidad Autónoma y órganos equivalentes de las entidades integrantes de su sector público, así como sobre la función interventora.

- Medidas en materia de personal (arts. 10 a 14), sobre la creación de unidades transitorias de apoyo a la gestión para el impulso de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, sobre el régimen especial de atribución temporal de funciones que no puedan ser atendidas con suficiencia por el personal que desempeñe con carácter permanente los puestos de trabajo afectados, sobre el régimen de disfrute de vacaciones del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Públicos, durante el año 2020, sobre la regulación de la prestación del servicio por los empleados públicos en la modalidad de teletrabajo en la Administración autonómica y sus Organismos Públicos y sobre centros de trabajo de sociedades mercantiles autonómicas.

- Medidas en materia de contratación del sector público (arts. 15 y 16), sobre la aplicación del procedimiento de urgencia en la tramitación de todos los expedientes de contratación que deban impulsarse para la puesta en marcha de las medidas de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica y sobre la publicidad centralizada de los datos esenciales de los contratos adjudicados.

- Medidas en materia de subvenciones públicas (arts. 17 a 21), sobre subvenciones de concesión directa (contempladas en el anexo que acompaña al proyecto de Decreto-ley), sobre modificación de líneas de subvenciones ya publicadas (planes estratégicos, bases reguladoras o convocatorias), así como nuevas convocatorias para adaptarse a la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica o para poner en marcha medidas contempladas en la misma (reduciendo a cinco días el plazo para emitir los informes preceptivos de la Intervención General y la Dirección General de Servicios Jurídicos, que se consideran de este modo como urgentes, reduciendo a la mitad el plazo ordinariamente establecido para los informes jurídicos), sobre la posibilidad de ampliación de los plazos de



ejecución y de justificación en subvenciones que ya estuvieran concedidas en el momento de la declaración del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020 salvo que la subvención se destine a la financiación de los gastos de funcionamiento de la entidad beneficiaria y sobre la exención de la exigencia del compromiso de mantenimiento de empleo establecida en el párrafo segundo del apartado primero de la disposición adicional segunda de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020.

En el inicio del artículo 17 propondríamos sustituir el término “ayudas” por el de “subvenciones”, por adecuarse mejor a la naturaleza jurídica y a la terminología legal del tipo de transferencias dinerarias a fondo perdido a las que se refiere.

Creemos que no se entiende bien el último inciso del apartado 2 del artículo 19 (*“No se requerirán otros informes preceptivos ni, en su caso, será precisa autorización del Gobierno de Aragón para la modificación del plan estratégico”*), por lo que deberá revisarse para que no produzca un efecto probablemente no querido (o, cuando menos, pueda suscitar dudas al respecto) como sería exigir informe preceptivo para la modificación de los planes estratégicos afectados por esta medida, lo que parece a todas luces contradictorio. Salvo error por nuestra parte, bastaría con eliminar el término “otros” (o bien sustituirlo por “estos” si al mismo tiempo se elimina “preceptivos”), habida cuenta que en la Ley de Subvenciones de Aragón únicamente se configuran tales informes como preceptivos en el procedimiento de elaboración o modificación de las bases reguladoras (artículo 11 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo).

- Medidas en materia de procedimiento administrativo (artículos 22 y 23), sobre el procedimiento extraordinario de elaboración de disposiciones de carácter general que sean necesarias para la puesta en marcha de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa para la Reactivación Social y Económica y sobre la declaración de urgencia de todos los procedimientos administrativos afectados.

- Medidas en materia de economía e industria (artículos 24 a 29), sobre contratos de reafianzamiento con sociedades de garantía recíproca, sobre la convocatoria extraordinaria del Programa de Ayudas a la Industria y la PYME (PAIP), sobre participación de las entidades de derecho público y las sociedades mercantiles autonómicas en las medidas de reactivación económica, sobre priorización de la tramitación de los pagos a pymes y autónomos proveedores de bienes, prestadores de servicios y adjudicatarios de contratos de obra de la Administración y del sector público autonómicos, sobre la moratoria en contratos patrimoniales



distintos de los de arrendamiento de local de negocio otorgados por las entidades de derecho público y las sociedades mercantiles autonómicas y sobre la aplicación a asociaciones, sociedades civiles y mercantiles, sociedades cooperativas y fundaciones de la totalidad de las medidas extraordinarias contempladas en el artículo 40 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

- Medidas en materia de empleo (artículos 30 a 33), sobre flexibilización de las normas de concesión de subvenciones en relación con el mantenimiento del empleo, sobre medidas extraordinarias en los centros especiales de empleo, en empresas de inserción y en sociedades cooperativas.

- Medidas en materia de investigación, desarrollo e innovación científica (artículos 34 y 35), sobre convocatoria Internacional Extraordinaria para contratar investigadores de áreas de investigación biosanitaria y de tecnologías médicas y sobre subvenciones para el fomento de la investigación, desarrollo e innovación científica y técnica.

- Medidas en materia de enseñanza universitaria (artículo 36), sobre un programa específico de becas para la realización del primer año de estudios universitarios oficiales de Grado el curso académico 2020-2021 en la Universidad de Zaragoza por parte de estudiantes que se hayan visto afectados económicamente de manera significativa por la crisis causada por el COVID-19.

- Medidas en relación con la cadena alimentaria (artículo 37), sobre subvenciones a agentes de la cadena alimentaria como operadores y servicios esenciales para asegurar el abastecimiento de la población y sobre las subvenciones a los mismos.

- Medidas en materia de transporte (artículo 38), sobre subvenciones por la prestación de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera con explotación económicamente deficitaria y no financiados con contrato programa.

c) Entrando ya en los contenidos de la parte final de la norma proyectada, las disposiciones adicionales recogen preceptos residuales que, por su naturaleza o contenido, no encuentren acomodo en otra parte del texto, tal y como prevén de manera general las Directrices de Técnica Normativa. Se trata, concretamente, de la habilitación para la dotación de los créditos presupuestarios para la aplicación de las medidas extraordinarias contempladas en el Decreto-ley, así como la cláusula sobre referencias de género y, por



último, la aplicación de las medidas incluidas en el Decreto-ley a la gestión ordinaria de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 hasta que el Gobierno de la Nación declare la finalización de la misma.

Por su parte, la disposición transitoria única salvaguarda la tramitación de los procedimientos que se hayan iniciado según lo dispuesto en el Decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, y en el Decreto-ley 2/2020, de 28 de abril, los cuales continuarán tramitándose conforme a los mismos. Mientras que la disposición derogatoria única presenta la forma de cláusula general de derogación por incompatibilidad, es decir, determina la derogación de las normas legales o reglamentarias que se opongan a lo establecido en la norma proyectada, si bien su redacción debería mejorarse sustituyendo la expresión “en el mismo” por “en este Decreto-ley”.

Las disposiciones finales incluyen, como les es propio y característico, por un lado preceptos que, con carácter excepcional, modifiquen el derecho vigente, cuando tal no sea el objeto principal de la norma (como se contiene en la primera, que da nueva redacción a la disposición adicional cuarta de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón y añade un nuevo apartado en la disposición transitoria tercera), por otro lado la habitual habilitación normativa autorizando el desarrollo reglamentario (disposición final segunda) y también reglas sobre la entrada en vigor de la norma, como hace disposición final cuarta, relativa a la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, adoptando así una de las modalidades jurídicamente viables y particularmente aptas para la aprobación de estas normas legales de urgencia (admitida efectivamente por las Directrices de Técnica Normativa) y, en su caso, reglas sobre la finalización de su vigencia.

Esto último es lo que viene previsto en la disposición final tercera, en la que se precisa el carácter temporal de la norma, concretamente hasta el 31 de diciembre de 2020. Lo que implica que, con la salvedad de las modificaciones normativas introducidas con carácter indefinido en la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, a la que nos acabamos de referir, y con la excepción de aquellos plazos ya determinados específicamente en relación con algunas medidas concretas a lo largo del articulado, el conjunto de medidas adoptadas mediante este Decreto-ley dejará de estar vigente el día 1 de enero de 2021.

No obstante, como ya se hacía en los anteriores, queda apuntada la posibilidad de prórroga mediante nuevo Decreto-ley acordado por el Gobierno de Aragón, sobre lo que habremos de insistir en lo que ya pusimos de manifiesto en los respectivos informes jurídicos



(y ha sido anteriormente recordado). En efecto, la viabilidad de dicha prórroga habrá de ser valorada de manera independiente, es decir, sin que pueda quedar condicionada o ya asegurada por el mero hecho de su anticipación en el proyecto normativo que nos ocupa. Y la misma estará en todo caso estrictamente vinculada al cumplimiento de los requisitos justificativos de la legislación extraordinaria de urgencia (acometida por el poder ejecutivo mediante Decreto-ley en lugar de por el legislativo ordinario) en ese momento temporal que, a diferencia de los anteriores supuestos considerados, no remite ya a un futuro incierto y totalmente indeterminado, sino, por el contrario, en este caso se sitúa ya en una fecha precisa como es el 31 de diciembre del año en curso.

Este es mi parecer, que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.
EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS

TENA
PIAZUELO
VITELIO
MANUEL - DNI
Firmado digitalmente por
TENA PIAZUELO
VITELIO MANUEL -
DNI
Fecha: 2020.06.24
07:54:40 +02'00'

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA