



Informe nº registro DG-SSJJ: 633 / 2020

Vista la solicitud de informe sobre el **PROYECTO DE DECRETO-LEY, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el anexo del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, 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 Dirección General de Industria y PYMES del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial que ha tenido entrada con fecha 19 de noviembre 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 se vería en este caso 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.



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 la Dirección General de Servicios Jurídicos.

En este caso, el proyecto de Decreto-ley ha sido remitido acompañado de la siguiente documentación:

a) Orden de 17 de noviembre de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de una modificación del anexo del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, a los efectos de contemplar la realidad de los beneficiarios intervinientes en la ejecución de las actuaciones para las que se concede una subvención directa de 4.000.000 de euros a la empresa Opel España SLU, encomendando a la Dirección General de Industria y PYMES la tramitación del procedimiento la elaboración del proyecto y la elaboración del texto de la modificación y de las memorias correspondientes.

b) Memoria sobre la propuesta de modificación del anexo del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio suscrita, con fecha 18 de noviembre de 2020, por el Director General de Industria y PYMES del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial. En la misma se analiza de manera pormenorizada el sentido y el contenido de la norma en los diferentes apartados en que se desglosa, en los que se alude a los antecedentes, la justificación de la necesidad de modificación del anexo del Decreto-ley 4/2020, el marco competencial, así como, finalmente, la justificación de la necesidad urgente y extraordinaria y el procedimiento.

De este modo, nada más cabe añadir en relación al procedimiento seguido para la elaboración del proyecto sometido a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Ha de hacerse, sin embargo, un análisis más detallado 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 del alcance de la regulación que introduce. En esta ocasión se quiere acometer una



modificación puntual del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

Sobre el proyecto normativo correspondiente se emitió en su momento el Informe nº registro DG-SSJJ: 286 / 2020, fechado el 24 de junio de 2020, por lo que procede remitirse íntegramente al contenido del mismo en cuanto a las singulares condiciones y requisitos exigibles por tratarse precisamente de un Decreto-ley, figura legal excepcional contemplada en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón en los mismos términos en los que fue inicialmente incorporada respecto al Gobierno de la Nación en el artículo 86 de la Constitución. Toda la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional respecto a esta modalidad normativa extraordinaria, íntegramente aplicable a la variante autonómica, ha girado sobre este precepto constitucional, tal y como se recuerda en el mencionado informe en relación con los aspectos que traemos a colación a continuación.

A) 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.

A este respecto, 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. Tal y como dispone el 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 (...)*”.

En aplicación de este precepto, así como de lo previsto 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), el proyecto de Decreto-ley debe incluir en la exposición de motivos una justificación adecuada y suficiente de las razones de necesidad urgente y extraordinaria. Si bien es pública y notoria la situación generada por la pandemia COVID-19 que determina la adopción de esta norma, aparecen



cumplidamente acreditadas en el texto remitido las razones de extraordinaria y urgente necesidad, concurrentes sin ningún género de dudas en el proyecto que nos ocupa, definiendo así, de manera explícita y razonada, la situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley y clarificando específicamente, además, que existe una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, tal y como exige la doctrina constitucional anteriormente citada. Tanto más en un proyecto como el presente, en el que únicamente se acomete una modificación puntual que ni siquiera altera el contenido original o, más propiamente, el sentido del anexo, cuya modificación se dirige exclusivamente a sustituir la asignación de la subvención directa responsabilidad del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial. En efecto, en el texto del anexo originalmente aprobado, publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 25 de junio de 2020, aparecía mencionada en primer lugar la subvención por importe de 4.000.000 de € bajo el concepto “Opel España S.L.U.” y que ahora se desglosa, manteniendo el mismo importe total o global, en dos conceptos diferentes, es decir, no solo se sigue mencionando “Opel España S.L.U.”, sino que ahora se añade uno nuevo, de manera que junto al anterior se añade “Prosolia Internacional SL”. Valga remitirnos a la parte expositiva del proyecto normativo en la que se explica la justificación de esta modificación sobre el que volveremos más adelante.

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 durante el trámite de convalidación, en nuestro caso en las Cortes de Aragón.

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. - Consecuentemente, evaluar la viabilidad jurídica de la norma proyectada exige someterla al análisis de contraste a través del cual podamos verificar el cumplimiento



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 este caso. En efecto, el proyecto de Decreto-ley objeto del presente informe respeta el ámbito exento a este tipo de norma legal a la luz de los preceptos constitucional y estatutario, de manera que no incurre en extralimitación material por parte del Gobierno de Aragón que pudiera ser causa de inconstitucionalidad.

Este proyecto se plantea únicamente para la modificación puntual del anexo del referido Decreto-ley 4/2020, con el concreto objetivo aludido de deslindar el concepto de la subvención que cae bajo la competencia del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, diferenciando dos destinatarios en lugar de uno solo, sin alterar en absoluto el propio contenido dispositivo relativo a la cuantía económica global de la misma. Así, tal y como se explica en la mencionada memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Industria y PYMES en su apartado 2, apunta el preámbulo del proyecto de Decreto-ley:

“(…) En el desarrollo de las actuaciones objeto de la ayuda concedida, Opel España S.L.U., manifiesta que se encuentra evaluando ciertas alternativas en la ejecución de las actuaciones objeto de la subvención y el modo de su financiación, debido a la crisis ocasionada por la COVID-19, todo ello con la voluntad de ejecutar las máximas inversiones en el menor tiempo posible y de forma acorde al carácter de la urgente necesidad de reactivación económica en que se enmarca el Decreto-Ley 4/2020 de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

En particular, por lo que se refiere a la inversión referente a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables, Opel España S.L.U. plantea mantener su ejecución a través de la modalidad de un PPA (Power Purchase Agreement). Un PPA es un acuerdo de compraventa de energía de fuentes renovables a largo plazo, que incluye un proyecto de energía limpia y sus atributos medioambientales. En esta modalidad, el desarrollador renovable es quien ejecuta la inversión, diseña, monta, opera y mantiene la instalación. La energía generada por los paneles la compra Opel España S.L.U. Este tipo de PPA tiene un plazo definido tras el cual la instalación pasa a ser propiedad de Opel España S.L.U. De esta manera el desembolso por parte de Opel España S.L.U. es sustancialmente menor, siendo el instalador el que asume el coste de la inversión inicialmente.

En cualquier caso, esta inversión se realiza en beneficio de Opel España S.L.U., en sus propias instalaciones y la energía a producir se destina en un principio al autoconsumo de Opel España S.L.U. En la modalidad de autoconsumo con excedentes reflejada en el RD244/2019, el desarrollador podría



vender los excedentes a la red si consigue los permisos necesarios (calculados en un 20 % de la producción).

El operador seleccionado por Opel España S.L.U., para llevar a cabo la inversión en el proyecto de promoción de las energías procedentes de fuentes renovables es la empresa Prosolia Internacional SL”.

Por otro lado, respecto a la concurrencia de la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para el uso del Decreto-ley, se señala comúnmente que el Tribunal Constitucional ha exigido con reiteración justificar tanto la urgencia en sí misma como la conexión que necesariamente debe existir entre dicha situación y las medidas adoptadas. Ambas exigencias han de 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 particularmente 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), aun teniendo en cuenta el carácter estrictamente puntual de la modificación que se aborda, sería muy oportuno que el proyecto de Decreto-ley reforzara en la parte expositiva, de manera expresa, la justificación de las razones de necesidad urgente y extraordinaria, lo que se lograría sencillamente introduciendo antes del último párrafo en que se contiene la fórmula promulgatoria los contenidos del apartado 4 de la completa memoria justificativa realizada por la Dirección General de Industria y PYMES, dedicados precisamente a esa finalidad.

Cuarto. - Por lo que se refiere al análisis del contenido propiamente dicho de la norma, el proyecto de Decreto-ley consta de las siguientes partes:

1) Una parte expositiva que cumple adecuadamente su función de acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa, es decir, explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones



en cuyo ejercicio se dicta. Realizamos únicamente las siguientes observaciones o sugerencias:

a) Entendemos que convendría reforzar, según se acaba de indicar, la expresa justificación de la necesidad urgente y extraordinaria.

b) Debería unificarse formalmente a lo largo de todo el texto la mención de la tipología legal empleada que, en ocasiones, aparece con la denominación “*Decreto-Ley*”, de manera que se utilice preferentemente la referencia precisa empleada en nuestras normas constitucional y estatutaria (“*Decreto-ley*”).

c) Se han detectado estas erratas de carácter meramente formal:

- En el párrafo 4º, líneas tercera y cuarta, la ausencia de forma verbal en la expresión “*Un PPA en un acuerdo de compraventa*”.

- En el párrafo 5º, línea cuarta, la incorrecta alusión al “*RD244/2019*”, que deberá sustituirse por la correcta referencia completa “*Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica*”.

2) Una parte dispositiva integrada exclusivamente por:

a) Un artículo único, en el que se modifica el anexo del Decreto-ley 4/2020 en lo referente a Opel España SLU. Vista la redacción propuesta, sugerimos eliminar el término “*ayuda*”, de manera que, sin afectar en absoluto al sentido del texto, se evite la introducción de una denominación distinta a la de subvención que pudiera generar cierta confusión terminológica si se identifica con determinada categoría diferenciada de la técnica subvencional en sentido propio. Habrá de adecuarse en su apariencia formal a los criterios de composición establecidos en el primer inciso del apartado 28 de las citadas Directrices:

«La palabra *artículo* se escribe con letras minúsculas (salvo la inicial) y sin abreviatura, del mismo tipo que el texto, seguida del número cardinal, tras el que se coloca punto y, separado de él por un espacio, el título que indique muy concisamente el contenido o materia a que se refiere cada artículo, en cursiva, formando la línea superior y rematado también con punto. No deben aparecer ni subrayados ni negritas.

En las líneas siguientes se sitúa el texto del artículo, escrito en letra redonda minúscula (salvo las iniciales que procedan ortográficamente)».



b) Una disposición final única relativa a la entrada en vigor. Observamos que la misma aparece erróneamente titulada como “segunda” (cuando no consta en el proyecto remitido ninguna otra disposición final que puede ser la “primera”) y que se presenta con los criterios de titulación y composición propios del articulado y no de las disposiciones de la parte final, tal y como determinan los apartados 34 y 35 de las Directrices de Técnica Normativa (según los cuales se escriben en el mismo tipo de letra que el texto, sin negrita, cursiva ni subrayado). En cuanto a su contenido, dicha disposición se presenta en la modalidad habitual, admitida por las Directrices de Técnica Normativa y singularmente adecuada para la aprobación de estas normas legales de urgencia en forma de Decreto-ley, como es la vigencia inmediata sin más demora, es decir, desde el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Por cuanto antecede, puede afirmarse que el **PROYECTO DE DECRETO-LEY, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el anexo del Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica**, cumple con los requisitos de carácter material y formal para la elaboración de una norma de esta naturaleza y responde plenamente a la finalidad y al objeto del mismo.

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

DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA Y PYMES

DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL