



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL, RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ARAGONESES Y ARAGONESAS EN EL EXTERIOR Y SUS COMUNIDADES

Vista la documentación que nos ha sido remitida, relativa al anteproyecto de Ley referido, se emite el presente informe preceptivo en los siguientes términos:

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (LPGAr, en adelante):

“En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento”.

Por lo que, de conformidad con lo anterior, se

INFORMA

I.- El expediente remitido el 24 de junio de 2021 a esta Secretaría General Técnica, consta de la siguiente **DOCUMENTACIÓN**:

1. Copia auténtica de la Orden de fecha de firma de 24 de marzo de 2021 del Vicepresidente, por la que acordó el inicio del procedimiento, y que consta de 3 páginas.



2. Memoria justificativa del anteproyecto de Ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 19 páginas.
3. Memoria económica del anteproyecto de Ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 7 páginas.
4. Informe Evaluación de impacto de género, de impacto por razón de identidad o expresión de género u orientación sexual, y de impacto por razón de discapacidad, firmado por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 16 páginas.
5. Borrador del anteproyecto de ley, que cuenta con 55 artículos (en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales, y que consta de 43 páginas.
6. Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería de 23 de junio de 2021, que consta de 4 páginas.
7. Informe del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos de 24 de junio de 2021, de contestación al anterior, y que consta de 2 páginas.

II.- MARCO JURÍDICO Y COMPETENCIAL

Las bases sobre las que se asienta el anteproyecto de Ley de Aragonese y Aragonese en el exterior y sus Comunidades, parten de la previsión del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAr), en el que se dispone:

“1. Los poderes públicos aragoneses deben fomentar los vínculos sociales y culturales con las comunidades aragonesas del exterior y prestarles la ayuda necesaria, así como velar para que las mismas puedan ejercitar su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés. Una ley de las Cortes de Aragón regulará el alcance, el contenido y la forma de ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las competencias del Estado.”



2. El Gobierno de Aragón, en el ámbito de sus competencias, podrá formalizar acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios en los que existan comunidades aragonesas del exterior y solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios internacionales.”

Asimismo, en su artículo 96 se refiere a la competencia de la Comunidad autónoma de Aragón para impulsar su proyección en el exterior y promover sus intereses en dicho ámbito

Estas previsiones estatutarias de acción exterior respecto de los aragoneses que se encuentran fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, tiene su sustento en lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución española, y en la doctrina del Tribunal Constitucional plasmada en su sentencia 165/1994.

De acuerdo con lo anterior, y según la actual estructura departamental de esta administración autonómica, la competencia en materia de desarrollo estatutario corresponde a la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, según lo previsto en el artículo 1.1.d) del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia (B.O.A., núm. 43, de 3 de marzo de 2020).

III.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

La iniciativa se atribuye al Gobierno de Aragón, según lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGAr, que regula el procedimiento para la elaboración de los proyectos de Ley de iniciativa gubernamental.

Con carácter previo, debe especificarse que las previsiones contenidas en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para las iniciativas legislativas autonómicas, no tienen carácter básico, tras haber sido declarados contrarios al orden constitucional de competencias por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

Por tanto, debiendo la tramitación adecuarse a las exigencias que para la iniciativa legislativa se contienen en la normativa aragonesa, esta es, en esencia, la prevista en el referido artículo 37.



Así, en primer lugar, se requiere que *“la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación”*. Esta exigencia se realizó por medio de la Orden de 24 de marzo de 2021, del Vicepresidente del Gobierno de Aragón, que encomendó la elaboración del anteproyecto al Director General de Desarrollo Estatutario y programas europeos.

Respecto del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley, se requiere de un texto articulado de anteproyecto, cuyo contenido se analizará en posterior apartado, y de *una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*.

Así, la memoria justificativa remitida expone las bases estatutarias y legales ya citadas sobre las que se asienta.

Seguidamente, detalla en un primer apartado titulado *“necesidad de promulgación de la norma”*, tras señalar los logros de la vigente Ley 5/2000, de 28 de noviembre, de Relaciones con las Comunidades Aragonesas del Exterior, los objetivos de la nueva norma proyectada. El segundo de sus apartados, *“inserción en el ordenamiento jurídico”*, tras reiterar las bases normativas en las que se sustenta el anteproyecto, refiere los trámites procedimentales tanto de carácter preceptivo como voluntarios, para su aprobación como proyecto de Ley. Menciona asimismo la remisión reglamentaria de diversas disposiciones, las modificaciones que pretende de la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, y del Reglamento de las Cortes de Aragón, y la derogación de la Ley 5/2000, de 28 de noviembre.

En su apartado tercero, se analiza el *“contenido de la norma”*, refiriéndose a una parte expositiva y otra dispositiva. La primera pretende explicar *“el objetivo y finalidad de la norma, así como su contenido de manera sucinta, facilitando así la mejor comprensión del texto, y las novedades que introduce en la regulación”*. La segunda, incorpora 55 artículos (estructurados en cinco capítulos) cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales.



Y finaliza, en su último apartado, dedicado a la “*oportunidad e impacto social de la norma*”, poniendo de manifiesto la necesidad de modificar el régimen jurídico vigente y potenciar las medidas “*que se han venido implementando han demostrado su utilidad*”. Concluye con la consideración de que la norma proyectada implica un impacto social positivo.

En lo referente al *informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género*, se ha emitido en cumplimiento del artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón; artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de Aragón, y del artículo 41 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón. Además, incorpora evaluación de impacto por razón de discapacidad, según el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón.

Y por lo que respecta a la exigencia, de la emisión de *una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*, se incluye en el expediente la correspondiente memoria económica el anteproyecto, en aplicación del artículo 13.1 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021. En la citada memoria se consigna expresamente que “*La implementación del nuevo régimen regulador de las relaciones de los poderes públicos aragoneses con las comunidades aragonesas del exterior conllevará los siguientes efectos económicos ...*”

En segundo lugar, el citado anteproyecto de ley debe informarse preceptivamente por la Secretaría General Técnica del Departamento proponente, razón por la cual se emite el presente informe. Para ello, se ha observado si se han cumplido las Directrices de Técnica Normativa (DTN), aprobadas por Orden de 31 de mayo, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A., núm. 119, de 19 de junio de 2013), que según se detalla en su parte expositiva, no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante, por lo que se toman como sugerencias y recomendaciones.



A estos efectos, según la DTN 9, resulta conveniente insertar un índice antes de la parte expositiva, en las disposiciones de gran amplitud. Para valorar tal conveniencia, se señalan las últimas leyes aprobadas (exceptuadas las de presupuestos) en las que se advierte la inserción de índice: Ley 1/2021, de 11 de febrero, sobre simplificación administrativa (69 artículos distribuidos en cinco títulos, siete disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una derogatoria y veinte finales); Ley 3/2021, de 20 de mayo, por el que se regula la prestación aragonesa complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (18 artículos distribuidos en cuatro capítulos, cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y tres disposiciones finales); Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi (49 artículos distribuidos en nueve capítulos, cuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una derogatoria y tres finales).

De acuerdo con la DTN 13ª *“En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc. Esta información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria”*. Por lo que se sugiere, que se completen las referencias a los trámites que se citan para su aprobación como anteproyecto de ley, en el apartado IV, con la inclusión de las memorias e informes que se han recabado o están pendiente de ello, y la supresión de la cita al sometimiento del anteproyecto a los trámites de información pública y audiencia, de los que no consta su realización, conforme a su carácter no preceptivo tal y como así se reconoce en la memoria justificativa aportada.

Queda también pendiente en este punto, la inclusión de los principios de buena regulación (Vid. Artículo 129 LPACAP), y el acomodo del texto proyectado a los mismos.

Conforme a la DTN 40, deberá incorporarse la fecha y firma del Presidente del Gobierno.

Por último, según se dispone en la DTN 76ª, *“La redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española”*. A estos efectos, señalar que no se debe utilizar la mayúscula inicial para los nombres referente a gentilicios, como *“los aragoneses”*. Asimismo, tampoco debe usarse la mayúscula para el sustantivo *“ley”*, salvo que se cite el nombre completo de la Ley de aragoneses y aragonesas en el exterior y sus comunidades.



En tercer lugar, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.6 de la citada LPGAr “*el titular del Departamento proponente [en este caso, el Vicepresidente del Gobierno de Aragón] elevará el anteproyecto de ley 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*”, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el apartado noveno de este mismo precepto legal.

En relación a dichos trámites, señalar que de acuerdo con la ya referida STC 55/2018, no constituyen legislación básica para iniciativas legislativas autonómicas (y, por tanto, no resulta aplicable a la elaboración de los proyectos de ley de iniciativa autonómica) los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública, sin perjuicio de que, atendiendo al carácter de la norma que se pretende reformar, se considerare la oportunidad de su realización, que debería ser decidido por el Consejo de Gobierno.

En este sentido, en la memoria justificativa se indicó: “*no se consideran preceptivos los tramites de consulta pública, audiencia e información pública*”. No obstante, en el apartado IV de la exposición de motivos del anteproyecto de ley señala que “*se ha sometido a información pública y audiencia a los interesados*”, por lo que, no habiéndose aportado documentación justificativa de su realización con el expediente aportado, debería suprimirse la referencia reproducida de la exposición de motivos.

Por otra parte, la memoria justificativa prevé la necesidad de tramitar un proceso de deliberación participativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Sin embargo, no se ha aportado entre la documentación que conforma el expediente de este anteproyecto de justificante de su realización, por lo que debería añadirse al mismo, y de no haberse tramitado, llevar a término su realización.

Además, se deberá atender a la obligación de publicar este anteproyecto de Ley en el Portal de Transparencia de Aragón, una vez que haya sido tomado en consideración por el Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo estipulado en los artículos 15.1.c) y 39 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.



En cuarto lugar, en el artículo 37 LPGAr se indica que deberá someterse a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos (artículo 5.2.a) y 5.3 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón) y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo.

Respecto del segundo inciso, además de los ya referidos informes preceptivos de impacto de género, de impacto por razón de identidad o expresión de género u orientación sexual, y de impacto por razón de discapacidad, firmados por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, se deberá recabar:

- En la medida en que la norma prevé disposiciones que afectan al derecho civil aragonés, informe preceptivo a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, de conformidad con el Decreto 10/1996, de 20 de febrero, por el que se regula.

- Asimismo, al ser susceptible de comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, se ha incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, según lo previsto en el artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, y el informe emitido por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, en contestación al anterior, ya mencionado, de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, en el que se señala, en atención a lo señalado en éste, que *“examinada la circular referida [Circular 1/2021, de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, sobre aplicación del artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021], debe concluirse que el anteproyecto de ley aludido no comporta un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuesto o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingreso, que requiera informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería”*.

Además, se ha considerado que no resultan preceptivos, atendiendo al carácter de la norma a reformar, informes de los distintos Departamentos en que se estructura el Gobierno. Si bien, dado el carácter transversal de la norma, se propone la valoración de su oportunidad como, además, parece desprenderse de la previsión contenida en la memoria justificativa de recabar informe de las diferentes Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos.



Tampoco son preceptivos, sin perjuicio de que se consideren solicitarlos, el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14.1, 16.1.1) y 20 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, que lo regula; y el dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón (artículo 3.1.2ª y 3.2 de Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón)

Finalmente, en quinto y último lugar, realizados los trámites anteriores, corresponde a las personas titulares de los Departamentos proponentes elevar el respectivo anteproyecto al Gobierno para proponer su aprobación como proyecto de ley y su posterior remisión a Cortes de Aragón, en los términos previstos en el artículo 160 del Reglamento de las Cortes de Aragón (B.O.A., núm. 138, de 20 de julio de 2017).

IV.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En primer lugar, el anteproyecto se divide en una parte expositiva y otra dispositiva. En relación con la primera de ellas, denominada exposición de motivos, consta de cuatro apartados, en los que se señala la previsión estatutaria ya referida, motiva la necesidad de adaptación de la vigente Ley 5/2000, de 28 de noviembre, describe la estructura de la ley proyectada y expone los trámites seguidos para su aprobación.

En lo que se refiere a la parte dispositiva, la ley se estructura en 55 artículos (dispuestos en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En segundo lugar, por lo que respecta a su contenido, se realizan las siguientes consideraciones:

- La división por capítulos debe revisarse, ya que el que ocupa el quinto lugar está numerado como cuarto.

- En el artículo 8, se recoge el derecho a formular preguntas al Gobierno de Aragón y proposiciones no de ley, por los aragoneses en el exterior. Sin embargo, en los artículos 266.1



y 270.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón, se regula que dicha potestad la ostentan las personas físicas residentes en Aragón.

A tales efectos en la disposición final segunda del Reglamento de las Cortes de Aragón, se establece:

“1. La reforma de este Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley, excluidos los trámites de remisión al Gobierno de Aragón para la manifestación de criterio, y de audiencias legislativas, previstos en este Reglamento.

2. Su aprobación requerirá el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final de totalidad.”

Por lo que, si se pretende modificar el texto del Reglamento de las Cortes de Aragón, ampliando el ámbito subjetivo de aplicación de los citados instrumentos participativos, debería acomodarse al contenido de la referida disposición final segunda, que prevé la tramitación de las proposiciones de ley, es decir, mediante iniciativa parlamentaria.

- La referencia del artículo 10 sobre el derecho de petición, regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, resulta superflua, dado que en el artículo 1 de la citada Ley Orgánica incluye como titulares a *“Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad”*.

- La misma consideración se expresa para la previsión del artículo 11, ya que en el artículo 12.1.a) de la Ley 4/1985 de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón: *“Las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo relativo al objeto de la queja.”*

- En los artículos 22 y 23, deberían suprimirse las referencias a *“pendiente respuesta del INAEM”* y *“Pendiente respuesta educación”*.

- En el artículo 24, se contiene un apartado quinto que debe reenumerarse como cuarto.

- En el artículo 28.2, debe sustituirse el artículo determinado *“Los”* por *“Las”*. Además, debe suprimirse la mención a *“pendiente contestación hacienda”*.

- En los artículos 29.3 y 32.3, parece recomendable precisar el plazo de audiencia que se otorga.



- En el artículo 35.1 se recoge que las comunidades aragonesas en el exterior tendrán acceso a la información de carácter público, siendo esta previsión un derecho ya regulado en el artículo 5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

- En el artículo 35.2 se especifica que se “*enviará de forma gratuita aquellas publicaciones oficiales de interés para las Comunidades*”. Se propone valorar la reformulación de la expresión por “*sin coste económico para las comunidades aragonesas en el exterior*”

- Las previsiones del artículo 36.1 referidas al acceso al patrimonio cultural aragonés en igualdad de condiciones, ya se contiene en el artículo 5 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

Firmado electrónicamente

Javier Callizo Soneiro.

Secretario General Técnico del Dpto. de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.