Función Consultiva
Informe Jurídico nº RDGSJ 176 / 2022
Departamento Solicitante: PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES
Materia: Proyecto de decreto por el que se regulan los requisitos para la autorización de los espectáculos y de las actividades con uso de artificios pirotécnicos en la Comunidad Autónoma de Aragón

"El Consejo es la parte ínfima de la Prudencia (…)"
Santo Tomas de Aquino, "Summa Theologiae"

"Ubi Homo, ibi Societas; Ubi Societas, ibi Auctoritas; Ubi auctoritas, Ibi IUS"
Santo Tomas de Aquino, "Summa Theologiae"

Vista la solicitud de informe realizada por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales sobre el proyecto de decreto por el que se regulan los requisitos para la autorización de los espectáculos y de las actividades con uso de artificios pirotécnicos en la Comunidad Autónoma de Aragón, y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.-Expediente Administrativo Electrónico

, por medio de este Informe**,** tengo el Honor de Informar en los siguientes términos, formulando las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 2.3, 5 y 6 del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se Regula la Asistencia, Defensa y Representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA nº 204, de 22 de octubre de 2018) determinan la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 93 / 2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los artículos 3 y 12 del Decreto 6 / 2020 del Gobierno de Aragón, de 10 de febrero de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, BOA nº32, de 17 de febrero de 2020) para emitir Informe, en el ejercicio de la función consultiva que

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

tiene legalmente atribuida[1], por medio de los Letrados de la Comunidad Autónoma, sobre los *"Proyectos de Decreto"* que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno Autonómico (terminología acorde con las previsiones establecidas en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en adelante LPGA [BOA, de 19 de mayo de 2009, número 93, Pág 11408], norma derogada por la Disposición derogatoria única del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022, de 6 de abril, BOA nº 75 de 20 de abril).

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de conformidad con los artículos 50.1 b) y 50.2 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón tiene carácter preceptivo y no vinculante (artículos 36, 42 y ss del TRLPGA 1 / 2022).

Así, vista la naturaleza del Informe, serán de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Recordando la concepción Aristotélica del *"Consilium" ["Consilium Principis", Emperador Augusto]*, recogida posteriormente en las Partidas, no dejamos de ser dentro de la estructura interna de la Administración Autonómica los *"oídos y los ojos del Príncipe"* en el ejercicio de la Función Consultiva legalmente atribuida, función consultiva desempeñada desde la independencia e informada en exclusiva por el rigor técnico – jurídico, seña de identidad de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, todo ello sin perjuicio de la suprema función consultiva del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1 / 2009) y/o del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril).

Segunda.- Título Competencial

La Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE y BOA de 23 de abril) [en adelante EEAA], dispone en el artículo 53.1

[1] Ley 52 / 1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº 285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997 / 2.003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE nº 188, de 7 de agosto), aplicables (con matices) de forma supletoria, en el ejercicio de la función consultiva, al ejercicio de esa función a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas en virtud de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE conforme al juego de los principios de *"Autointegración" y "Heterointegración"* del Ordenamiento Jurídico Autonómico, el Ordenamiento Jurídico general (Estatal) y el Ordenamiento Jurídico Global (Constitucional), conforme Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (y su evolución) y la Doctrina Legal del Consejo de Estado.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

que el Gobierno de Aragón ejerce, entre otras, la potestad reglamentaria, manteniendo así la idéntica previsión que establecía el artículo 24.1 del anterior Estatuto, aprobado por LO 8 / 1982, de 10 de agosto. Esta Potestad Reglamentaria cuya titularidad le corresponde al Gobierno de Aragón se reitera en la legislación ordinaria de nuestra Comunidad Autónoma, concretamente en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022), y se especifica como competencia propia de cada Consejero en el artículo 10.4 del mismo cuerpo legal (artículo 10.2 del TRLPGA, aprobado por Decreto legislativo 1 / 2022). La competencia para la elaboración de este Anteproyecto, por razón de la materia, le corresponde al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Dirección General de Interior y Protección Civil).

Si tenemos en consideración el ***bloque de constitucionalidad*** (artículo 28 de la LOTC), la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en materia de espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación general del sector, el régimen de intervención administrativa y la seguridad y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y establecimientos públicos, conforme determina el artículo 71.54ª del EEAA; La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de explosivos y de seguridad pública, de conformidad con el artículo 149.1, 26ª y 29ª de la CE de 1978.

Tercera.- Procedimiento administrativo de elaboración de las Disposiciones Administrativas de Carácter General.

El principal marco normativo que regula el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en nuestra Comunidad Autónoma es la Ley 2 / 2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (LPGA), artículos 47 y siguientes (artículos 10 y 42 y ss del TRLPGA de 2022).

Así, de conformidad con los artículos 42 y siguientes del TRLPGA y en los artículos de aplicación de la Ley 5 / 2021 de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, podemos extraer las siguientes pautas del procedimiento administrativo de elaboración de Disposiciones Administrativas de carácter General:

Como ya se ha apuntado anteriormente, debe observarse el procedimiento administrativo previsto en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA de 2022):

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

I.- Orden de Incoación.- Como cuestión previa de carácter formal, esta Dirección General de Servicios Jurídicos destaca la existencia de un índice numerado, en soporte digital, en el que se reflejan los diferentes documentos (que están, a su vez, numerados) que conforman el Expediente Administrativo lo que permite hacer, en teoría, un adecuado seguimiento del procedimiento de elaboración del *anteproyecto* de decreto, lo que ha facilitado, ab initio, la labor de la Dirección General de Servicios Jurídicos. El orden del mismo es conforme a las DTN del Gobierno de Aragón: Orden de Inicio; Texto I; Memoria Justificativa; Memoria Económica; trámites de Audiencia e información pública….etc .

Nuestro Consejo Consultivo, en su Dictamen 4 / 2014, señala con relación a esta cuestión <<formal>> que

(…) <<el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (…)>>

Efectivamente, anteriormente, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (Hoy Consejo Consultivo, Ley 1 / 2009, de 30 de marzo), en su Dictamen 27 / 2008, señalaba en su Consideración Jurídica III que

(…) "En primer lugar ponemos de manifiesto que el procedimiento de elaboración se refleja en un ordenado expediente con su correspondiente índice que permite hacer el seguimiento de la evolución del mismo y más concretamente de las razones que van dando lugar a la modificación del texto inicial, hasta llegar a la versión final del proyecto"

Esta exigencia es reiterada por el Máximo Órgano Consultivo de esta Administración en anteriores dictámenes, recordando por todos el Dictamen 211 / 2006, de 3 de octubre de 2006, donde el máximo órgano consultivo del Ejecutivo Autonómico señaló

(…) "En el mismo sentido positivo ha de valorarse tanto la incorporación al expediente de un índice en el que constan, debidamente numerados, todos los documentos incorporados y que reflejan el procedimiento de elaboración, como el hecho de que cada uno de los borradores del proyecto de Decreto que se incorporan al expediente está adecuadamente foliado y fechado, lo que facilita el conocimiento de las modificaciones que se van introduciendo hasta la redacción del documento definitivo"

Consta entre la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos obrante en el Expediente Administrativo la preceptiva Orden de incoación,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

firmada por el Consejero del Departamento de Presidencia y Relaciones Insitucionales del Gobierno de Aragón del procedimiento administrativo de elaboración <<*de una disposición de carácter general*>>; Tal y como ha declarado de forma reiterada la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (hoy Consejo Consultivo) citando su Dictamen 119 / 2007

(…) "El acto formal de incoación del procedimiento es, por pura aplicación de las disposiciones ex artículo 68 en relación con el 69.1 de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el que debe iniciarse el procedimiento (ex artículo 32 TRLPGA), en este caso por Orden del Consejero (…). Acuerdo de iniciación que ha venido siendo propugnado por esta Comisión en diferentes dictámenes (entre ellos 40, 79 y 80 / 2000 y 31 / 2003, entre otros), pues, como en estos se pone de manifiesto, toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento en el que, tras la propuesta de instrucción del órgano competente para asumir la iniciativa, deberán efectuarse el resto de trámites hasta concluir la elaboración del proyecto.

Además, la Orden de incoación del procedimiento como se ha puesto de manifiesto también en anteriores dictámenes, no cumple su función limitándose a ordenar el inicio del mismo sino que tiene otros cometidos. Entre ellos el de encargar al órgano u órganos competentes del respectivo Departamento la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un borrador sobre el contenido de la futura norma y la elaboración previa de una memoria justificativa del proyecto y una memoria económica, pudiendo recabar éste las ayudas internas o externas que considerase necesarias. Así mismo es conveniente que se valore y ponga de relieve la necesidad o no de practicar determinados trámites como los de información y audiencia públicas, sobre todo cuando éstos resulten obligatorios por el carácter de la norma conforme al artículo 33 del TRLPGA, la oportunidad de poner en conocimiento de otros Departamentos u órganos de la Administración la tramitación del proyecto para que puedan hacer aportaciones que mejoren o complementen el mismo desde sus competencias y conocimientos respectivos, la solicitud del informe a a la Dirección General de Servicios Jurídicos y el de esta Comisión si procede, según resulte preceptivo o no (…)"

En el Dictamen 27 / 2008 se reitera, con relación a las órdenes de incoación, en la Consideración Jurídica III que

(…) "También ha de valorarse positivamente la existencia de un acto formal de incoación del procedimiento (…) tal y como se ha venido propugnando por esta Comisión en numerosos dictámenes, cuya doctrina sobre este punto consiste en señalar que toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento que ha de iniciarse mediante un acto formal del órgano competente para asumir la iniciativa"

De forma muy acertada, se realiza la cita tan reclamada por esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de los principios que enumeraba el artículo 4 cardinales 1, 7 y 9 de la Ley 2 / 2011, de Economía Sostenible y el actual artículo 129 de la Ley 39 / 2015, porque en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo quedar suficientemente justificada, en la iniciativa normativa la adecuación a estos principios, y de los artículos 2, letra i), 4.1 a) y 15 d) de la Ley 8 / 2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad pública y Participación Ciudadana en Aragón.

Efectivamente, la cuestión no es baladí y es esencial que se citen estos principios en una observancia estricta del principio de legalidad; No debe olvidarse el carácter esencial que juegan en nuestro sistema de fuentes los “Principios Generales del Derecho” (artículo 1.4 del Código Civil), pues si bien rigen en defecto de ley y costumbre aplicables, tienen un eminente carácter informador del Ordenamiento Jurídico, de manera que juegan un papel <<prioritario>> y <<no meramente subsidiario>>.

Esta exigencia, que no es meramente formal, ya la puso de manifiesto de forma clara y con exquisito rigor jurídico nuestro Consejo Consultivo en Dictamen 4 / 2014, de 21 de enero de 2014.

Expuesto y advertido lo anterior, desde esta Dirección General de Servicios Jurídicos se destaca muy positivamente el contenido de la orden de inicio porque cumple con detalle y precisión todos y cada uno de los parámetros fijados por la LPGA y por la Doctrina Legal de nuestro Consejo Consultivo. Consta estructurada en párrafos, en los que se explican los fines y objetivos del proyecto y sus acuerdos: Resuelve acordar el inicio del procedimiento; se encomienda la elaboración del proyecto a órgano determinado (Secretaría General Técnica del Departamento y Dirección General de Interior y Protección Civil); se fijan los objetivos y se acuerda someter el proyecto a los trámites legalmente establecidos.

Con relación a los trámites de audiencia e información pública, ***Inmanuel Kant,*** en ***“La Paz Perpetua”*** ya anticipaba y señalaba que ***“Toda acción que se refiera al Derecho de otros hombres cuya máxima sea su no publicidad es “injusta”***

La normativa exige que, además, al proyecto le acompañe una Exposición de Motivos o parte expositiva, cumpliendo con este requisito el Departamento desde un punto de vista formal y material. Esta Exposición consta de 20 párrafos.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

Conforme recomiendan tanto las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 31 de mayo de 2013 como la Resolución, de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN), es correcta la no inserción de *"título"* de la parte expositiva. Ésta tiene por objeto describir el contenido, indicando el objeto y la finalidad del proyecto, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No debe contener partes del texto del articulado, debiendo evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Con relación a la **Exposición de Motivos** del <<anteproyecto>> (dónde los seis primeros párrafos se dedican a delimitar y exponer el bloque de constitucionalidad; los seis siguientes a la estructura), por esta Dirección General de Servicios Jurídicos se proponen las siguientes modificaciones:

En el **párrafo primero** se cita el Estatuto de Autonomía de Aragón, pero no se menciona la **reforma** introducida **por la Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril** ni el número y fecha de BOA y BOE en los que se publicó. **En estos términos se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón en dictamen 1 / 2021, de 26 de enero**;

En el **párrafo tercero**, en el que se trae a colación la cita del RD 989 / 2015, de 30 de octubre, se debería introducir (antes de la cita de la norma reglamentaria), la Ley Orgánica 4 / 2015 (y sus artículos 28 y 29) y la Ley 21 / 1992, de Seguridad Industrial, en aras del principio de jerarquía normativa y el sistema de fuentes;

En el **párrafo sexto** sobra el artículo "la" que aparece al comienzo;

En el **párrafo séptimo**, por error, se señala que consta de una disposición final única, cuando en realidad son dos "Primera, Habilitación de desarrollo" y "Segunda, entrada en vigor", lo que señalamos al Departamento para su corrección;

En el **párrafo décimo quinto,** proponemos sustituir "presente" por "esta norma"; no se cita que esta disposición administrativa de carácter general, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, desarrolla la Ley 11 / 2005, de 28 de diciembre;

En el **párrafo décimo sexto**, la expresión "la presente producción normativa" no nos parece acertada y proponemos que sea sustituida por "este reglamento";

En el **párrafo décimo séptimo**, el departamento trae a colación el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE, que debe introducirse) y habla del ordenamiento jurídico de la UE, del nacional, del autonómico y del local: Pues bien,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, de conformidad con los principios de primacía del derecho de la Unión Europea y de Supremacía Constitucional, sería más adecuada la siguiente redacción: **"Además, con el fin de garantizar la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), esta norma reglamentaria se incardina en el seno del Ordenamiento Constitucional, integrado por los ordenamiento estatal y autonómico";**

En el **párrafo décimo octavo**, se cita el principio de transparencia del artículo 133 de la Ley 39 / 2015: Debería sustituirse por el artículo 3.2, c) de la Ley 5 / 2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón que enumera también ese principio. No obstante lo anterior, y volviendo al sistema de fuentes, los trámites de información pública, audiencia y transparencia (la ley de transparencia, acceso a la información y el buen gobierno como la ley autonómica) se incardinan en los artículos 23 y 105 b) de la CE de 1978 y en los artículos 53.1 y 62.3 del EA de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril. Proponemos su incorporación

En la exposición de motivos, salvo error de este Letrado de la Comunidad Autónoma, no se cita la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA de 2022), cita obligada al estar ante la elaboración de una disposición administrativa de carácter general en el ejercicio de la Potestad Reglamentaria (artículo 53.1 del EA). Se propone su cita e inclusión;

En los **párrafos décimo noveno y vigésimo**, se citan los informes preceptivos que exige la legislación sustantiva en el ámbito del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: Como cuestión previa de carácter formal, esta Dirección General de Servicios Jurídicos debe destacar, formal y muy positivamente que exista un índice numerado en el que se reflejan los diferentes documentos que conforman el Expediente Administrativo Electrónico, lo que ha facilitado enormemente la labor de esta Dirección General de Servicios Jurídicos para poder hacer el pertinente seguimiento del procedimiento de elaboración de este anteproyecto de reglamento, índice original elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón (Decreto 6 / 2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento, BOA nº 32, de 17 de febrero de 2020).

Nuestro Consejo Consultivo, en su Dictamen 4 / 2014, señaló con relación a esta cuestión <<formal>> que

(…)<<el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (…)>>

Pues bien, tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, de la Comisión Jurídica Asesora, debería introducirse en el último párrafo párrafo de la Exposición de Motivos la intervención que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos en el procedimiento administrativo de elaboración de este anteproyecto, al emitir Informe de carácter preceptivo, redacción que se realiza porque la intervención de este Centro Directivo es preceptiva (artículos 42 y 50 de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón) y porque la Comisión Jurídica Asesora, en el citado Dictamen, señaló

(…) "esta Comisión ha dejado dicho en diversos dictámenes que ***cuando*** *(…)* ***intervienen otros órganos consultivos en la tramitación de un proyecto de norma, la intervención de estos órganos consultivos o la referencia a los trámites desarrollados deben recogerse en el texto introductoria en párrafos distintos*** *y así viene avalado por la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando en relación a la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los Reales Decretos incorpora la cita de este órgano consultivo – cuyo equivalente en la Comunidad Autónoma es esta Comisión Jurídica – en la fórmula promulgatoria".*

Efectivamente, el órgano sustantivo en el último párrafo de la exposición de motivos utilizará la expresión "visto" (u "oído") que es el término que debe emplearse si no se asumen las recomendaciones y sugerencias realizadas por esta Dirección General de Servicios Jurídicos)… Ergo, en caso de seguirlas, la expresión correcta a utilizar es (será) ***"de conformidad con el Informe de la DGSJ"*** (en caso de seguir y asumir las recomendaciones). Además ello no excluye que, en el seno del procedimiento "administrativo – normativo" el órgano sustantivo, para cumplir con las exigencias de transparencia y seguridad jurídica, siquiera sucintamente, motive por qué no se asumen las consideraciones formales y materiales realizadas por este Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, precisamente para que el Consejo de Gobierno tenga plena información previa al respecto.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

Al Expediente le debe acompañar, también, una Memoria Justificativa que explique la necesidad de la promulgación de la norma, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos, que, a juicio de la Administración actuante, pueden seguirse de su aplicación. La Comisión Jurídica Asesora, con relación a las memorias justificativas entiende que

(…) "se pretende que se acompañe al proyecto de disposición en el origen del procedimiento de elaboración del reglamento y que justifique la necesidad de la promulgación de la norma que se va a elaborar, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que puedan seguirse de su aplicación (…). Pero se echa en falta en la Memoria Justificativa una exposición de los trámites a través de los cuales debe conducirse el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, más aún cuando esta debería acompañar al proyecto desde el inicio de la tramitación. Siguiendo los criterios de esta Comisión asentados en anteriores dictámenes la memoria es una pieza capital e ineludible en el procedimiento elaborador de una disposición de carácter general. No es solo una exigencia formal sino que atiende al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. Siendo necesario que en la memoria se reflejen puntualmente las razones que motivan la nueva norma, de tal forma que permita constatar las actuaciones realizadas e, incluso, pueda servir como parámetro de control en el modo de ejercer la Administración la potestad normativa en caso de ejercicio de acciones judiciales frente a la misma, amparando el derecho a la tutela judicial efectiva (Dictámenes 53/99, 81, 88 y 176 / 2001 y 119 / 2007)

En el expediente remitido en soporte digital a esta Dirección General de Servicios Jurídicos consta una Memoria Justificativa, elaborada en una estricta observancia de la legalidad.

Expuesto lo anterior, la Memoria Justificativa remitida en el Expediente Administrativo a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, cumple en lo demás con los parámetros esenciales definidos por el máximo Órgano Consultivo del Gobierno de Aragón

La LPGA exige también que se acompañe una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, artículo que debe ponerse en conexión con el artículo 6.3 del TRLACCAA y con el TRLHCCAA. En la documentación remitida a esta Dirección General constan "nominal, formal y materialmente" Memoria Económica…, Sobre este extremo, debemos recordar la posición que mantiene la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (CJAGA) remitiéndonos a los Dictámenes nº 25 / 1996, de 30 de julio; 41 / 1998, de 5 mayo; 23 / 1999, de 4 de mayo, en los que destaca la vinculación de la elaboración de la Memoria Económica al cumplimiento, mediante su

control en el Expediente Administrativo, del artículo 31.2 de la CE, como mandato que impone el sometimiento a los principios de economía y eficiencia del gasto público (también artículo 103 del EEAA).

La posición mantenida sobre este extremo por la CJAGA coincide plenamente con la diseñada por el Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril): En dictámenes de 10 de febrero y 17 de marzo de 2005 (números 3345 / 2004 y 385 / 2005), puso de manifiesto que

"(…) en particular, la memoria justificativa y la memoria económica valoran la oportunidad y conveniencia de la norma, aún cuando no hubiera sido ocioso que se detuvieran no sólo en los preceptos legales de los que trae causa sino también, y muy especialmente, en el impacto de la norma en la realidad social, jurídica y económica en la que se aplicará. La memoria económica aclara que el texto no supone ningún incremento del gasto público, pero en supuestos como el que ocupa al Consejo de Estado resulta conveniente evaluar, en la medida de lo posible, el impacto del proyecto de Real Decreto en el sector, ya que impone nuevas obligaciones y cargas a los agentes que puedan suponer dificultades administrativas y económicas y acabar por repercutir económicamente en el sistema en su conjunto (…) La memoria económica, responde a la necesidad de que las determinaciones de la nueva norma se cumplan, que no constituyan una mera declaración de propósitos, pues únicamente así se satisfarán las finalidades perseguidas(…)".

A raíz de este anteproyecto, el proyecto deberá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.6 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón (DLegislativo 1 / 2022) y de la Ley 1 / 2009, del Consejo Consultivo, remitirse preceptivamente al Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un proyecto de decreto de carácter ejecutivo. Así, debemos traer a colación lo que la Comisión Jurídica ya señaló en su Dictamen nº 206 / 2001, de 9 de octubre de 2001

(…) "Por una parte, el artículo 56.1. b) del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2001, de 3 de julio, otorga a la Comisión Jurídica Asesora competencia para emitir dictamen preceptivo, a instancia del Presidente o de los Consejeros del Gobierno de Aragón, sobre los "proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones"; el carácter de reglamento ejecutivo que tiene el proyecto de decreto que se dictamina, justifica la solicitud de dictamen y su emisión. En efecto, este texto tendrá por objeto desarrollar algunas normas contenidas en la Ley & / 2.001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua en Aragón (…). Por otra parte también el artículo 63.1 a) del Texto refundido de la Ley del Presidente y del

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

Gobierno de Aragón atribuye al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora la emisión de dictámenes que se refieran a textos de naturaleza normativa"

En el mismo sentido, recordamos lo que el máximo Órgano Consultivo del Gobierno Autonómico dijo (entre otros muchos) en su Dictamen nº 103 / 2005

"(…) Como ya dijera esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 128 / 2002, de 26 de julio, sobre el que luego sería Decreto del Gobierno de Aragón 300 / 2002, de 17 de septiembre, de cuya modificación ahora se trata, el Dictamen solicitado a esta Comisión Jurídica Asesora se encuentra dentro del ámbito competencial objetivo que legalmente tiene atribuido. En efecto, el artículo 56.1 b) de la LPGA (…)

Vista la naturaleza de este anteproyecto de decreto, de naturaleza ejecutiva, es necesario el sometimiento del mismo a los trámites de Información y Audiencia Pública establecidos en el artículo 49 de la LPGA (artículo 47 del TRLPGA de 2022), trámites que se han cumplido.

No obstante, una vez asumidas o no las consideraciones realizadas en este Informe (con la utilización de las expresiones "de acuerdo con la DGSJ" u "oída la DGSJ"), el anteproyecto que salga del Departamento adoptará la denominación de <<proyecto>>, siendo esta la fórmula adecuada que dará lugar a la terminación formal del procedimiento administrativo de elaboración de esta disposición administrativa de carácter general

Cuarta.- Análisis material

El proyecto de Decreto se compone exposición de motivos (veinte párrafos), de 18 artículos agrupados en tres títulos, una disposición adicional única y DOS disposiciones finales. Se critica que no se incluya una "breve" justificación sobre cada artículo. Con relación a la denominación "decreto", hay que estar a las previsiones establecidas en el artículo 37 del TRLPGA de 2022, y observando este precepto, esta Dirección General muestra su conformidad con la fórmula seleccionada por el Departamento al ser una Disposición Administrativa de carácter general del Gobierno (y no de un Consejero, que daría lugar a que se denominara "Orden"). Ahora bien, desde el rigor, siendo la iniciativa de la Consejería, el <<proyecto>> debería ser <<anteproyecto>>, porque será <<proyecto>> una vez concluya este procedimiento administrativo de carácter especial y llegue al Consejo de Gobierno;

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

Con relación al texto introductorio o preámbulo del anteproyecto de decreto, debemos recordar que tal y como tenía declarado la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, la redacción de la fórmula promulgatoria debe mencionar en primer lugar al Consejero que ejerce la iniciativa y, a continuación, al proponente o proponentes si son distintos (artículos 36 y 42 del TRLPGA de 2022).

Ya hemos señalado, pero lo volvemos a reiterar que es preceptiva la intervención del máximo órgano consultivo del Gobierno de Aragón, y tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, PERO en el último párrafo del proyecto de decreto se DEBERÍA HACER mención de la intervención que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos, al emitir Informe de carácter preceptivo, propuesta que DEBERÍA ASUMIR el Departamento porque la Comisión en el citado Dictamen señaló

(…) "esta Comisión ha dejado dicho en diversos dictámenes que cuando (…) intervienen otros órganos consultivos en la tramitación de un proyecto de norma, la intervención de estos órganos consultivos o la referencia a los trámites desarrollados deben recogerse en el texto introductoria en párrafos distintos y así viene avalado por la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando en relación a la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los Reales Decretos incorpora la cita de este órgano consultivo – cuyo equivalente en la Comunidad Autónoma es esta Comisión Jurídica – en la fórmula promulgatoria".

ES MÁS, si el departamento asumiera las consideraciones que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos, en el último párrafo de la exposición de motivos se señalaría, siguiendo una correcta técnica legislativa, <<*de acuerdo*>> o <<*habiéndose oído*>> la Dirección General de Servicios Jurídicos, dependiendo si el órgano sustantivo asume o no las consideraciones y recomendaciones realizadas.

Al respecto, debemos recordar que ya el artículo 2.2, párrafo 5º de la Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, introduce esa fórmula para diferenciar cuándo las disposiciones se elaboran conforme el Informe del Consejo de Estado o, por el contrario, se apartan de él. La Ley 1 / 2009 del Consejo Consultivo Autonómico también recoge esta previsión.

Además, el artículo 13 de la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, dispone

<<13. Consultas e informes

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. >>

A salvo del Informe de nuestro Consejo Consultivo el último Informe del Expediente es el de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Con relación al preámbulo o parte expositiva, ninguna consideración más realiza este Letrado de la Comunidad Autónoma, dando íntegramente por reproducidas las realizadas "ut supra" en aras del principio de economía procedimental para evitar caer en reiteraciones.

Con relación al articulado:

ARTÍCULO 1.- En el cardinal 1 del artículo, se propone la supresión de "presente" y su sustitución por "este"; desde la famosa clasificación tripartita realizada en su día por Jordana de Pozas, clasificación hoy superada, nos encontrarnos en al ámbito de la actividad y potestad de policía administrativa: no hay en todo el anteproyecto mención alguna sobre la misma, lo que señalamos para su valoración;

ARTÍCULO 2.- En el cardinal 1 del artículo se hace mención de los "expertos": por un lado, desde una correcta técnica normativa, el departamento, en el artículo 5 habla de "empresa de expertos" y, sin perjuicio de las consideraciones y valoraciones que haremos sobre el contenido de ese artículo, se propone que en el artículo 2 se emplee "empresa de expertos" y no "expertos";

ARTÍCULO 3.- En el párrafo primero del artículo "decreto" aparece con mayúscula, debiendo escribirse en minúscula; por otro lado, en el párrafo segundo se habla de "autoridades municipales", terminología que no es acertada proponiendo que sea sustituida por administración local;

ARTÍCULO 4.- En este artículo, cardinal 1, se introduce la responsabilidad que soporta la entidad organizadora ante "La Administración": ¿Ha reflexionado el departamento sobre la diferencia que existe entre administración y "sector público"? Una vez analice esta cuestión, deberá añadir "competente"; por otro lado el departamento emplea la expresión "público": al respecto, debemos recordar, para su valoración, la diferencia entre "usuarios", "asistentes" y "público en general";

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

No se da una definición de “entidad organizadora” ni se mencionan sus diferentes tipologías (¿puede serlo un autónomo, persona física?; ¿debe ser persona jurídica?; ¿pública o privada?; ¿puede ser una comunidad de bienes que, por definición, carece de personalidad jurídica?)

ARTÍCULO 5.- Empresa de expertos: El departamento debe valorar si utiliza “expertos” o “empresa de expertos” o ambas, puesto que la normativa estatal contemplada en el RD 989/2015, define “expertos”…

ARTÍCULO 6.- Ninguna consideración sobre el contenido del artículo del anteproyecto;

ARTÍCULO 7.- Ninguna consideración sobre el contenido del artículo del anteproyecto;

ARTÍCULO 8.- ídem;

ARTÍCULO 9.- En este artículo no se especifica el plazo de resolución y notificación del procedimiento administrativo para la autorización del espectáculo: no hay en el expediente administrativo referencia sobre la aplicación supletoria de las leyes 39 y 40 de 2015 en cuanto al plazo administrativo. Lo señalamos para que el departamento analice si quiere establecer un plazo específico

ARTÍCULO 10.- Ninguna consideración sobre el contenido del correlativo;

ARTÍCULO 11.- No se define “agente de inspección”; en el cardinal 1 del artículo se utiliza “aviso”, cuando sería más adecuado el término “requerimiento”; tampoco se concreta el plazo de suspensión temporal; no hay en el artículo mención sobre el régimen de recursos administrativos frente a las suspensiones (provisional o definitiva), lo que debería ser analizado por el órgano sustantivo; vuelve a utilizarse “experto” (y no empresa de expertos o ambos, conforme ya hemos apuntado ut supra)

ARTÍCULO 12.- Ninguna consideración sobre el contenido del correlativo;

ARTÍCULO 13.- En el cardinal 1 del artículo se introduce la expresión “manifestaciones tradicionales” y en la letra d) “cualquier otra modalidad equivalente a las anteriores”: en el ámbito del derecho administrativo, si analizamos el sistema de fuentes (que en nuestro ordenamiento jurídico se fija de forma general en el artículo 1 de nuestro Código Civil, ubicado en su título Preliminar, teniendo “naturaleza Constitucional”) la costumbre tiene cabida en contadas ocasiones, cuando la ley remite a ella: de ahí que esta DGSSJJ proponga su inclusión, puesto que múltiples festividades locales

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

y sus diferentes denominaciones podrían tener cabida en el concepto técnico de costumbre;

ARTÍCULO 14.- Ninguna consideración sobre el contenido del correlativo;

ARTÍCULO 15.- Se atribuye al "ayuntamiento" de la localidad autorizar la celebración: a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, sería más adecuado utilizar el término "municipio" como administración pública territorial, porque ayuntamiento, como órgano, carece de personalidad jurídica; otra cuestión es, con pleno respeto al principio de autonomía local, a qué órgano de la administración municipal le corresponde autorizar (al respecto no sabemos si el departamento ha tenido en consideración la legislación básica estatal y la legislación autonómica): lo indicamos para su valoración;

ARTÍCULO 16.- Ninguna consideración;

ARTÍCULO 17.- Ninguna consideración;

ARTÍCULO 18.- Ninguna consideración;

Disposición final segunda.- Se propone sustituir "presente" por "este reglamento": el término decreto se refiere a la forma (tal y como señalan los artículos 1.4, 19 y 37 del TRLPGA de 2022) que adoptarán las disposiciones administrativas de carácter general emanadas del Gobierno (como en este caso)

CONCLUSIONES

Sobre las cuestiones de forma y fondo, nos remitimos a las consideraciones realizadas a lo largo de este Informe.

Por todo ello, y previa observancia, en su caso, de las recomendaciones que se han ido realizando, se Informa favorablemente por esta Dirección General de Servicios Jurídicos el anteproyecto de decreto por el que se regulan los requisitos para la autorización de los espectáculos y de las actividades con uso de artificios pirotécnicos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.

Es cuanto tengo el Honor de Informar a Usted en Derecho,

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE INTERIOR Y PROTECCIÓN CIVIL

DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 20/04/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSVN70FSYT0CK1J01PFI.