



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 190 / 2021

Departamento Solicitante: Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón

Materia: Anteproyecto de Ley de "ÁREAS DE PROMOCIÓN DE INICIATIVAS ECONÓMICAS"

"Ubi Homo, ibi Societas; Ubi Societas, ibi Auctoritas; Ubi auctoritas, Ibi IUS"

Santo Tomas de Aquino, "Summa Theologiae"

Vista la solicitud de Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Áreas de promoción de iniciativas económicas (APIE), y una vez analizados los antecedentes remitidos a esta Dirección General de Servicios Jurídicos vía electrónica, consistentes en

1.- Nota Interior [Original], de petición electrónica formal de Informe, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, de 3 de mayo de 2021, con fecha el de registro electrónico de salida y con fecha de Registro de Entrada en esta Dirección General de Servicios Jurídicos de 3 de mayo de 2021 por la que se remite, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón a la Ilma. Dirección General de Servicios Jurídicos el borrador del Anteproyecto Ley, y expediente electrónico administrativo, conformado por 16 documentos;

, por medio de este Informe, tengo el Honor de Informar a V.I. en los siguientes términos, formulando las siguientes



CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 1, 5.2 a) y 6 del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre, por el que se regula la Organización de la Asistencia, Defensa y Representación Jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA de 22 de octubre de 2018, nº 204) atribuyen la competencia a la DGSSJJ para emitir Informes o Dictámenes, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida¹, por medio de los Letrados de la Comunidad Autónoma, en el seno del procedimiento legislativo, sobre los “*Anteproyectos de Ley*” que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno Autonómico (terminología acorde con las previsiones establecidas en los artículos 37 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]).

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de conformidad con los artículos 37.4 y 40 de la LPGA tiene carácter preceptivo y no vinculante.

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

Recordando la concepción Aristotélica del “*Consilium*”, [*“Consilium Principis”, Emperador Augusto*] recogida posteriormente en las Partidas, no dejamos de ser 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, sin perjuicio de la superior función consultiva de nuestro Consejo Consultivo de Aragón, conforme señala el artículo 58 del EEAA de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril y su ley de desarrollo (Ley 1 / 2009) y / o del Consejo de Estado, conforme el artículo 107 de la CE y el artículo 24 de la Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril.

¹ Ley 52 / 1.997, 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 de forma supletoria, en su caso, en el ejercicio de la función consultiva, a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas en virtud de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE.



Segunda.- El procedimiento administrativo de elaboración es el de todo proyecto de ley, que no es otro que el establecido en los artículos 37 y concordantes de la Ley 2 / 2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón, artículo que señala

TÍTULO VIII.
Capacidad normativa del Gobierno de Aragón
CAPÍTULO I.
Iniciativa legislativa del Gobierno

<<Artículo 37. Proyectos de ley

1. 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.

2. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una exposición de motivos, así como una memoria sobre los efectos económicos. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

3. En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

4. El anteproyecto de ley deberá ser objeto de informe por la Secretaría General Técnica de los Departamentos a los cuales afecte la elaboración de la norma, por la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyo informe o dictamen tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.

5. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Gobierno, lo remitirá a las Cortes para su tramitación.

6. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes>>.



Tercera.- Requisitos formales del procedimiento administrativo de elaboración de Proyectos de Ley

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 del anteproyecto de ley, índice original elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón.

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 (...)>>

Efectivamente, la **Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (Hoy Consejo Consultivo, Ley 1 / 2009, de 30 de marzo)**, en su **Dictamen 27 / 2008**, señalaba ya 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 fue reiterada por la Comisión Jurídica 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”

El Departamento no debe olvidar que el Reglamento de las Cortes de Aragón, en su artículo 122, dispone que “*Los proyectos de ley remitidos por la Diputación General de Aragón irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos*”, mandamiento que debe tenerse bien presente.

I.- Orden de Incoación.- Consta entre la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos obrante en el Expediente Administrativo Electrónico la preceptiva Orden de incoación del procedimiento administrativo de elaboración del anteproyecto de Ley; Tal y como ha declarado de forma reiterada la **Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón**, (en 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 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 ordenes 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”

La normativa exige que, además, al anteproyecto le acompañe una **Exposición de Motivos o parte expositiva**, cumpliendo con este requisito el Departamento desde un punto de vista formal. De las diferentes versiones del anteproyecto, analizamos la última, que es la de 22 de abril de 2021. Esta Exposición consta de 23 párrafos, agrupados en cuatro bloques.

Ahora bien, no existe mención alguna (lo que señalamos para su oportuna corrección) de los principios que enumeran las Leyes 39 y 40 / 2015 (*que se introdujeron en el hoy derogado artículo 4 cardinales 1, 7 y 9 de la Ley 2 / 2011, de Economía Sostenible*), 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 que ahora se citan en la Ley 39 / 2015 (norma que deroga la anterior)**. Efectivamente, la cuestión no es baladí y es esencial que se citen estos principios en una observancia estricta del principio de legalidad, en su vertiente de <<vinculación positiva>>; 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>>**. Como señaló el TS en STS de 1998, los principios



generales del derecho son la atmósfera y el oxígeno del que se nutre el derecho positivo.

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

En el párrafo primero se propone sustituir “ha establecido” por **“establece”**;

En el párrafo segundo se cita el EEAA, <<Reformado>> por Ley Orgánica 5 / 2007 y se señala (...) <<**El Estatuto de Autonomía de Aragón, en el artículo 71 25ª y 32ª, reconoce a esta Comunidad Autónoma la competencia (...)**>>:

La frase no es acertada. Este Letrado de la Comunidad Autónoma propone que se sustituya por la siguiente:

(...) <<El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5 / 2007 de 20 de abril (BOA y BOE de 23 de abril), atribuye en su artículo 71 25ª y 32ª, a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las materias de comercio y de planificación de la actividad económica....(...)>>

Por otro lado, desde el concepto del <<Bloque de Constitucionalidad>> (artículo 28 de la LOTC 2 / 1979, de 3 de octubre), a juicio de esta DGSJ, además de la cita del artículo 71.25ª y 32ª, debería introducirse en el párrafo analizado el artículo 149 de la CE y el título competencial que ostenta el Estado (artículo 149.1. 6ª, 8ª, 13ª) y, en su caso, la normativa Estatal de desarrollo;

En el párrafo cuarto se propone sustituir <<la presente norma>> por <<ESTA NORMA>>;

En el párrafo sexto se propone sustituir <<dichos establecimientos>> por <<ESTOS ESTABLECIMIENTOS>>;

En el párrafo séptimo, detrás de <<BUSINESS IMPROVEMENT DISTRIC>> se propone incluir <<BID>>;

En el párrafo noveno proponemos que se sustituya <<que de amparo>> por <<QUE AMPARE>> o por <<QUE REGULE>>;

Conforme recomendaban tanto las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de octubre de 2008, como las vigentes de 31 de mayo de 2013, es correcta la no inserción de “título” de la parte expositiva, utilizando la fórmula “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS”. Ésta tiene por objeto describir el



contenido, indicando el objeto y la finalidad del anteproyecto, 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.

Tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, de la Comisión Jurídica Asesora, debería introducirse en el párrafo 23 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 (artículo 37 de la Ley 2 / 2009) y porque la Comisión Jurídica Asesora, en el citado Dictamen (trasladable a este procedimiento administrativo aunque sea de elaboración de anteproyecto de ley), 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 introductorio 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 realizadas por esta Dirección General de Servicios Jurídicos)... Ergo, en caso de seguir las sugerencias que se realizan en este Informe por este Letrado de la Comunidad Autónoma y por la Dirección General de Servicios Jurídicos, 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, precisamente para que el Consejo de Gobierno tenga plena información previa al respecto.



La exposición también cumple con las exigencias legales de justificar la necesidad de su promulgación, explicar su forma de inserción en el Ordenamiento Jurídico y los efectos que puedan seguirse de su aplicación.

El artículo 37 de la LPGA de 2009 no recoge los trámites de información y audiencia pública en el procedimiento administrativo de elaboración de proyectos de ley...Pues bien, tal y como hemos traído a colación en múltiples Informes previos, **Inmanuel Kant en “la Paz Perpetua” señaló que <<Toda acción que se refiera al derecho de otros hombres cuya máxima sea su no publicidad es injusta>>** ; Así, el máximo Órgano Consultivo Autónomo ha declarado que los trámites de elaboración de reglamentos pueden aplicarse supletoriamente al procedimiento de elaboración de anteproyectos en todo aquello que les pueda resultar de aplicación conforme la naturaleza de la norma tramitada. La CJAGA, en su ya citado **Dictamen 42 / 2005**, señalaba con relación a estos trámites en la elaboración de reglamentos que

(...) <<Por lo que se refiere al trámite de información pública y audiencias públicas a las asociaciones representativas de intereses colectivos relacionados con la materia ordenada por la disposición cuyo proyecto se dictamina, y a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales, así como a las corporaciones representativas de intereses económicos y sociales que pudieran resultar afectados por el proyecto de Decreto, a los que se refiere el artículo 33 de la LPGA, cabe afirmar que el trámite ha sido en este caso cumplido, tras el requerimiento que al efecto llevó a cabo el primer Informe de los Servicios Jurídicos, con el envío del proyecto a todas las asociaciones agrarias conocidas por el Departamento consultante, por lo que también puede considerarse cumplido lo establecido en el artículo 33.2 de la LGPA, aunque tales asociaciones no hayan formulado alegaciones de ningún tipo>>

Y en el **Dictamen 79 / 2008** que

(...) “la convocatoria del periodo de audiencia, y desde Lugo de una información pública completa, es una exigencia legal imperativa – y no discrecional del Departamento que incoa y tramita el procedimiento de aprobación de la disposición general – de forma que <<esta determinación legal ha de quedar conectada con el artículo 105 a) de la CE y responde a facilitar la aportación por quienes puedan ser representantes de intereses colectivos afectados, de los datos objetivos e informes razonados que contribuyan a que la Administración dicte una resolución justa en la que aparezca



garantizada la legalidad, el acierto y la oportunidad de la disposición, y proporcionar la adecuada oportunidad de hacer los propios derechos e intereses, y de mecanismo que facilite el acierto en la integración en el contenido de la norma que definitivamente se aprueba con las alegaciones o sugerencias que se efectúen, pero, en modo alguno, se condiciona la validez de la audiencia a que efectivamente se acojan o se incorporen las alegaciones o sugerencias que se hubiera hecho al evacuar el trámite; o dicho en otros términos, lo que el ordenamiento jurídico exige es que se oiga a las organizaciones legitimadas antes de aprobarse la norma reglamentaria, lo que ésta acoja en mayor o en menor medida, las alegaciones que se efectúen con oportunidad de la audiencia otorgada>>, citando al efecto la doctrina de las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1994 y de 21 de diciembre de 1998 (Dictamen 102 / 2005).

Y aunque esté acreditado que en el Boletín Oficial de Aragón nº 76, de 27 de junio de 2005, se publicó el correspondiente anuncio para la información pública del proyecto de Decreto, la mera formalidad de dicho trámite (...) no puede salvar la exigencia Constitucional ex artículo 105 a) CE y legal ex artículo 33 del TRLPGA de participación de los ciudadanos a través de la notificación específica del periodo de audiencia para alegaciones a las organizaciones y asociaciones representativas a la que antes se hacía referencia, y tanto menos de aquellos ciudadanos representados por asociaciones empresariales a los que de forma indudable les afecta (...)"

El Departamento, con exquisita observancia de estos principios y desde el rigor, ha sometido el anteproyecto a ambos trámites. No estaría de más que constara la cita expresa del artículo 15, apartados 1 y 2 de nuestro Estatuto de Autonomía que contemplan y definen el Derecho de participación de los aragoneses en el proceso de elaboración de las leyes.

El presente proyecto podría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 1 / 2009, remitirse al Consejo Consultivo para que emitiera el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un anteproyecto de ley. El artículo 16 de la Ley 1 / 2009 señala

(...) Artículo 16. Dictámenes facultativos



1. El **Consejo Consultivo** de Aragón **podrá** ser consultado en los asuntos siguientes:

1) Anteproyectos de ley (...)>>.

Así, aún cuando no es preceptiva la intervención del Consejo Consultivo, esta Abogacía General de la Comunidad Autónoma, ante el calado de la norma objeto de informe, propone su remisión al Consejo Consultivo para que éste, desde su posición preferente en el ejercicio de la función consultiva, termine de perfilar y depurar el texto, tanto formal como materialmente.

II.- Memoria Justificativa.- Consta.

Es una extensa memoria Justificativa con la que el Departamento cumple con la exigencia establecida en los artículos 37 y 48 de la LPGA, porque recoge el marco competencial, que deberá ser corregido en los términos expuestos supra cuando hemos analizado la Exposición de Motivos; la oportuna habilitación, el contenido del anteproyecto, tanto formal como materialmente hablando; el procedimiento; su forma de inserción en el ordenamiento jurídico e impacto por razón de género.

III.- Memoria Económica.- El artículo 26.3 del TRLPGA exigía también que *“en su caso y cuando la ejecución de la ley conlleve efectos económicos, el proyecto deberá ir acompañado de la **memoria económica** correspondiente”*, artículo que debe ponerse en conexión con el artículo 6.3 del TRLACCAA.

En la actualidad son los artículos 37 y 48 de la LPGA de 2009 los que reiteran la anterior exigencia: La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (CJAGA) remitiéndonos a los Dictámenes nº 25 / 1.996, de 30 de julio; 41 / 1.998, de 5 mayo; 23 / 1.999, 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 EEA). La posición mantenida sobre este extremo por la CJAGA coincide plenamente con la diseñada por el **Consejo de Estado**: En dictámenes de 10 de febrero y 17 de marzo de 2005 (números 3345 / 2004 y 385 / 2005), el máximo órgano consultivo del Gobierno de la Nación, 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(...)"

En el expediente remitido a esta Dirección General, consta la Memoria Económica. Es una memoria que cumple, con rigor, la legislación vigente. Es menester recordar las previsiones establecidas en los artículos 10, 11, 12, 27, 39 y 41 del Decreto Legislativo 1 / 2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante TRLHCAA)...

El control previo presupuestario y económico viene exigido en todos los convenios que generan derechos y obligaciones de contenido económico, y al igual que los contratos, está sometido al control previo de la Intervención, destinado a verificar el cumplimiento de los extremos que en cada caso exija la legislación presupuestaria vigente: el artículo 65 del Decreto Legislativo 1 / 2000, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante TRLHCAA) determina que

<<Todos los actos, documentos, expedientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias>>.

En este sentido, es interesante recordar al Departamento la posición que mantiene la Jurisprudencia, citando a título meramente ejemplificativo la **Sentencia de la Audiencia Nacional, de 21 de octubre de 2009, RJ 2009 / 786**, que realiza una enumeración de la Jurisprudencia de nuestro TS:

(...) <<La Ley 50/1997, de 27 noviembre (RCL 1997, 2817) (Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno), establece en su artículo 24 el "procedimiento de elaboración



de los reglamentos". Dispone que: "1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. (...)

3. Será necesario informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas".

En el supuesto que examinamos, **la exposición de motivos de la orden ya especifica que las dotaciones presupuestarias serán a cargo de los presupuestos generales, y el artículo primero fija el crédito disponible para la convocatoria que nos ocupa, lo cual encuentra su reflejo en el expediente. En este se constata que se han efectuado las actuaciones que eran precisas, destinadas a contar con el crédito que permita dar satisfacción a las fines de la convocatoria (folios 194 y ss.)**

En cualquier caso, debe recordarse que la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7), de 4 julio 2006 (RJ 2006, 6089) (Recurso núm. 5775/2000), establece que:

-la justificación económica a lo que hace referencia es a los medios financieros que resulten necesarios para que pueda llevarse a efecto lo que en dicha disposición se establezca; esto es, (...)a su viabilidad económica.

-lo primero que debe decirse es que las gravísimas consecuencias que comporta la nulidad de una norma reglamentaria hace aconsejable actuar con una especial cautela cuando se valora la exigibilidad de la Memoria económica. Y así, consideró, en un supuesto en el que se regulaban las categorías o encuadramiento de determinados funcionarios, que no se necesita de esa Memoria, cuando el coste (la retribución básica) obtenía para esos grupos reflejo en cada ejercicio



presupuestario con la correspondiente Ley de Presupuestos (...)
>>.

De lo expuesto debemos valoramos muy positivamente la memoria económica.

IV.- Informe de la Secretaría General Técnica.- Consta en el Expediente un Informe, firmado por la SGT;

Cuarta.- Contenido material del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley consta de: Exposición de Motivos; consta de 34 artículos agrupados en Título Preliminar y en un Título I, dividido en cinco capítulos; disposición adicional única; disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.-

Esta Exposición consta de 23 párrafos. Damos por reproducidas todas las consideraciones y sugerencias realizadas <<ut supra>>;

Artículo 1.- “ESTA Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico y funcionamiento de las Áreas de Promoción de Iniciativas Económicas con sede en la CCAA de Aragón”;

Artículo 2.- “ESTA Ley...”;

Artículo 3.- En este artículo y en muchos más de este anteproyecto se habla de <<administración pública>>, concepto éste último superado por el de <<Sector Público>> (Ley 40 / 2015 y legislación autonómica que está en tramitación). Como bien sabe el Departamento, Sector público es un concepto más amplio, técnica y jurídicamente, lo que señalamos para su reflexión y consideración;

Artículo 4.- Se configura a las APIE como *organizaciones privadas sin ánimo de lucro, de base privada, que tienen personalidad jurídica*: ahora bien, en el artículo 11 de habla de <<cuotas>>, término que tiene sentido en el ámbito de las comunidades de bienes que, de conformidad con los artículos 1669 del CC y 392 del mismo cuerpo legal publicado por Decreto de 24 de julio del 1889, carecen de personalidad jurídica. Así, el Departamento debe tener en cuenta que el contrato de sociedad se difiere de las Comunidades de bienes por este aspecto; se difiere el contrato de sociedad de las asociaciones (artículo 22 CE) por su carácter voluntario (nadie puede ser obligado a asociarse; se difiere de las agrupaciones de interés económico (Ley 12 / 1991) en que éstas no tienen ánimo de lucro... Y este reflexión teórica breve debe



servir para que se elija correctamente la naturaleza jurídica de las APIE porque de ello dependerá qué régimen jurídico supletorio les será de aplicación;

Artículo 5.- Debemos reiterar la cuestión sobre <<administraciones afectadas>> y Sector público; por otro lado, <<afectadas>> debería sustituirse o completarse con <<competentes>>;

Artículo 6.- El departamento obvia por completo las competencias que la normativa local atribuye a los diferentes entes locales, competencias indisponibles para las Administraciones titulares que las deben ejercer en la forma y manera que determina el ordenamiento jurídico: en concreto, las APIE ¿pueden desarrollar las actividades de las letras a) y b)? Sin el correspondiente mecanismo de colaboración con la Administración local, NO;

El departamento habla en ocasiones de administraciones y en otras de <<ayuntamientos>>, ¿tiene claro el departamento que quien tiene personalidad jurídica es el municipio y que el ayuntamiento es un órgano que, por definición, carece de personalidad jurídica?;

Artículo 7.- No se define comisión promotora; Se hace referencia a que ésta estará integrada mayoritariamente por <<TITULARES DEL DERECHO DE POSESIÓN>>: Sin entrar en valoraciones doctrinales sobre la diferencia entre el “ius ad rem” y el “ius in re”, debe advertir este Letrado que la posesión (artículos 430 y ss del CC) y sus diferentes modalidades (natural, civil y civilísima) puede entenderse no sólo como derecho sino también como hecho. Por otro lado, parece que, en una interpretación rigorista, no pueden formar parte los titulares de dominio (derecho real por excelencia) o los que se encuentren en una relación basada en la denominada <<desintegración del dominio>>, como la que confluje en el derecho real de usufructo, definido en los artículos 467 y siguientes del CC donde sería, según la redacción propuesta por el Departamento, el usufructuario (ius ad rem) y no el nudo propietario (ius in re) quien pudiera formar parte de la comisión promotora; igual consideración hacemos si, en lugar de un derecho real, ante un arrendamiento estuviésemos...LO DETERMINANTE, a juicio de este Letrado, es la actividad comercial que se realice, de manera que entrarían en juego los conceptos de comerciante y empresa, del ámbito del derecho mercantil. Al respecto, y de conformidad con los artículos 1 y concordantes del Código de Comercio de 1885 (y la inabarcable legislación de desarrollo) sólo son comerciantes los que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio (mayores de edad que tengan la libre disposición de los bienes) se dedican a él habitualmente en nombre propio. Por lo expuesto, el Departamento debería valorar estos extremos, porque <<titulares del derecho de posesión>> no es acertada jurídicamente hablando. El departamento debe valorar, con lo expuesto, quiénes pueden formar parte de la comisión promotora: titulares de derechos reales, arrendatarios, comerciantes, sociedades...etc



Por otro lado, no es admisible que se atribuya la condición de local al solar sin edificar;

Artículo 9.- Salvo error, no se define <<comisión promotora>>; el departamento excluye, si hay coincidencia de delimitación espacial o <<miembros>>, duplicidad de solicitudes: ¿deben ser TODOS los mismos o basta con que uno de los miembros de la comisión promotora lo sea también de otra? Al respecto, debemos recordar el artículo 38 de la CE de 1978 y la prolija jurisprudencia del TJUE, del TS y del TC:

Artículo 11.- Reiteramos, <<titulares del derecho de posesión>> no es acertado;

Además, en las letras g) y h) del cardinal 1 del artículo, el departamento habla de cuotas, término encuadrable en el condominio o comunidad de bienes que, como hemos anticipado, carecen por definición de personalidad jurídica....

Artículo 12.- Reiteramos, <<titulares del derecho de posesión>> no es acertado;

Artículo 14.- En el número 2, se utiliza <<fehaciente>> para exigir que la convocatoria para la asamblea constitutiva se curse, además de forma individual, fehacientemente: ¿intervención de Notario, en el ejercicio privado de funciones públicas? ¿incluye el procedimiento administrativo? ¿tramitación electrónica?...;

Artículo 15.- ¿Informe positivo?... Sería más adecuado <<favorable>> (recordando que favorable no significa <<vinculante>>);

Artículo 16.- Se menciona la futura creación de un registro dependiente de la CCAA...es absolutamente ineficaz la previsión. Existe ya un Registro general en la Administración de la Comunidad Autónoma (recordando, además, el régimen general previsto en las Leyes 39 y 40 de 2015 de presentación de documentación ante el Sector Público), siendo suficiente que se presente en él la documentación que señala el anteproyecto, siendo destinatario el órgano de la CCAA que sea competente. Proponemos pues la supresión;

Artículo 17.- En la letra b) se habla de domicilio social: ¿las APIE son comunidades de bienes, son sociedades...? Sería más adecuada la expresión SEDE;



Artículo 21.- Encontramos un problema grave de legitimación, por ser restrictiva la propuesta en la redacción del punto 2 del artículo del anteproyecto si tomamos en consideración la regulación general de impugnación de acuerdos societarios y la normativa de la Unión europea (principio de primacía del derecho de la Unión y principio de supremacía constitucional). Efectivamente, si alguno de los acuerdos son contrarios a la ley (es decir, normas imperativas, de orden público, etc), la legitimación debe ser **AMPLIA**, no pudiendo circunscribirse a los que hubiesen salvado su voto o hubiesen sido privados del mismo. Es decir, este Letrado de la Comunidad Autónoma propone que se revise la legitimación para la impugnación de acuerdos que pudieran ser contrarios al Orden Público o a normas imperativas de derecho necesario, estando legitimados no sólo los <<comuneros o socios>> (dependiendo de la naturaleza de las APIE) sino también el Ministerio Fiscal, como defensor de la legalidad y los sujetos integrantes del Sector Público, así como cualquier persona que fuese titular de interés legítimo;

Artículo 26.- El Departamento debe recordar los artículos 101 y siguientes del TFUE; ¿a qué se refiere la expresión <<aportaciones extraordinarias>>?

Artículo 27.- Si en el artículo anterior se habla de cuotas, no es acertado emplear <<contribuyente>> en este artículo: sería más adecuado hablar de obligados al pago de la cuota; volvemos a reiterar lo señalado ut supra sobre la expresión <<titulares del derecho de posesión>> que damos íntegramente por reproducido; debe revisarse entero el punto 6 del artículo;

Artículo 28.- Una vez más, titulares del derecho de posesión;

Artículo 30.- ¿ciudadano particular??? Será ciudadano a secas;

Disposición adicional.- “Esta Ley”, no <<presente ley>>;

Disposición derogatoria.- “Esta Ley”, no <<presente ley>>;

CONCLUSIONES

I) En aras del principio de economía procesal, damos por reproducidas las propuestas realizadas supra en este Informe;

II) Este proyecto **podría**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 1 / 2009, **remitirse al Consejo Consultivo** para que emitiera el



oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un anteproyecto de ley. **El artículo 16 de la Ley 1 / 2009 señala**

(...) Artículo 16. Dictámenes facultativos

1. El **Consejo Consultivo** de Aragón ***podrá*** ser consultado en los asuntos siguientes:

1) Anteproyectos de ley (...)>>.

Así, aún cuando no es preceptiva la intervención de nuestro Consejo Consultivo, esta Abogacía General de la Comunidad Autónoma, ante el calado de la norma objeto de informe, propone su remisión al Consejo Consultivo para que éste, desde su posición preferente en el ejercicio de la función consultiva, termine de perfilar y depurar el texto, tanto formal como materialmente, máxime tomando en consideración el bloque de constitucionalidad que revela la variedad de competencias concurrentes que confluyen, tal y como ha declarado nuestro Consejo de Estado en Dictamen de 29 de abril de 2010.

Este Órgano Consultivo cumple un control preventivo de la potestad normativa para conseguir que se ejerza con ajuste a la **Ley** y al Derecho. No es correcto pues volatizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición. La intervención del Consejo Consultivo (o del Consejo de Estado) no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad normativa en general y la legislativa en particular.

Recordando la Concepción Aristotélica del Consilium recogida posteriormente en las Partidas, el Consejo Consultivo cumple la función de ser *<<los ojos y los oídos del Príncipe>>*.

Es cuanto tengo el honor de Informar en Derecho,

El Departamento decidirá.

En Zaragoza, a 18 de mayo de 2021

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Fdo, José Luis Gay Martí



**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL**