

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN.

Visto el borrador del *anteproyecto de Ley de Investigación e Innovación de Aragón* se emite este informe al amparo del artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

I.- NATURALEZA JURÍDICA DEL TEXTO Y MARCO COMPETENCIAL.

Como primera cuestión que debe abordarse en este informe es la naturaleza jurídica del texto remitido. A tal efecto, en el caso concreto, nos encontramos ante la tramitación de una iniciativa legislativa para la cual tiene competencia reconocida el Gobierno de Aragón en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía al indicar que *la iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, en los términos que establezca la ley y el Reglamento de las Cortes* y así recogida en el artículo 12.3) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, al establecer que *corresponde al Gobierno ejercer la iniciativa legislativa*.

Actualmente también hace referencia a esta potestad el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta iniciativa solo podrá ser ejercida dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, lo que exige traer a colación el marco jurídico dentro del cual surge aquella, marco regido por la Constitución española en la que el fomento de la ciencia y la investigación se recoge como uno de los principios rectores de la política económica y social en beneficio del interés general (artículo 44).

Así, la norma superior, en su artículo 148.1.17ª, atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materia de *fomento de la investigación*, para a su vez, en el artículo 149.1. 15ª, reconocer que el Estado tiene competencia exclusiva sobre en materia de *fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*.

El Estatuto de Autonomía, en su redacción actual tras la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, da acogida a la competencia en esta materia, como competencia exclusiva, en el artículo 71.41ª, afirmándose literalmente lo siguiente:

“En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...)”

41.ª Investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica, que comprende, en todo caso, la planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora de la Universidad y de los demás centros públicos y privados, la transferencia de conocimientos y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información. (...)”

Por consiguiente, la Comunidad Autónoma puede ejercer la potestad legislativa en materia de investigación si bien determinadas competencias reconocidas al Estado, entre otras la ya indicada por el artículo 149.1.15ª de la Constitución, permiten la injerencia de legislador estatal dictando normas de carácter básico que deberán ser respetadas por la Comunidad Autónoma.

Esta intervención estatal se plasmó en la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica y a la luz de ésta y de la competencia recogida en el entonces artículo 35.1.29ª del Estatuto de Autonomía, se aprobó en la Comunidad Autónoma de Aragón la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón.

La evolución y desarrollo del sistema español de ciencia desde la promulgación de la Ley estatal de 1986 justificó que dicha norma fuese derogada y sustituida por la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación que nace como normativa básica en atención a los títulos competenciales expuestos en su disposición final novena.

A esta medida normativa estatal debe unirse la reciente firma en el mes de diciembre de 2016 del denominado Pacto por la Ciencia en Aragón que aunque no

constituye una norma sí forma parte esencial del marco del que surgirá la futura norma aragonesa.

Expuesto el marco, se observa que la norma proyectada vendrá a sustituir a la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón que según su propio artículo 1 establece el *marco regulador de la actuación pública en materia de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón* y para ello recoge, además de sus fines, los siguientes contenidos:

- La estructura de planificación y gestión de la investigación, determinando no solo las funciones del Departamento responsable, sino regulando órganos colegiados específicos en materia de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos como son la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología, la Comisión Coordinadora de Investigación y el Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo

Estos órganos colegiados fueron regulados posteriormente por vía reglamentaria. Concretamente se aprobaron los siguientes reglamentos:

- Decreto 59/2004, de 23 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología. (BOA de 23/3/2004)

- Decreto 60/2004, de 24 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento de la Comisión Coordinadora de Investigación. (BOA de 7/4/2004).

- Decreto 316/2003, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo – CONAID. (BOA de 22/12/2003).

- El Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimientos de Aragón que es definido como el instrumento de gestión y ejecución del Gobierno de Aragón en materia de investigación que contendrá los programas de

actuación a desarrollar en el periodo de vigencia, incluyendo en todo caso el apoyo tanto a la investigación básica como al desarrollo científico-tecnológico.

Se prevé que estos planes, que serán aprobados por Decreto del Gobierno de Aragón, tengan una duración mínima de dos y máxima de seis años y que los planes vigentes se entenderán prorrogados automáticamente hasta la aprobación del siguiente Plan. Esta actividad planificadora se quedó materializada en el II Plan Autonómico de Investigación, Desarrollo y Transferencia de Conocimientos de Aragón 2005-2008 (IIPAIID), si bien se elaboró la denominada "Estrategia Aragonesa de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente - RIS3 Aragón".

- La creación del Registro de Investigación de la Comunidad Autónoma de Aragón como instrumento donde se inscribirán los centros de investigación y desarrollo tecnológico y los investigadores, a título individual o constituidos en equipos, ubicados en el territorio aragonés o con especial interés para la Comunidad Autónoma. En el artículo 17 dedicado a esta herramienta se llama al reglamento para que regule su organización y funcionamiento, así como las condiciones mínimas exigibles para ser inscrito, en todo caso acordes con los criterios que establezca el organismo autonómico encargado de realizar la evaluación y acreditación de la actividad investigadora.

El artículo 18 prescribe que la inscripción en el Registro será preceptiva para todas aquellas personas físicas o jurídicas, centros y grupos de investigación y desarrollo tecnológico que quieran acogerse a los beneficios y estímulos que se establezcan por la Comunidad Autónoma en virtud de la presente Ley.

- La definición de los organismos públicos de investigación de la Administración de la Comunidad Autónoma como aquellos organismos que tienen como fines la investigación científica y el desarrollo tecnológico ordenando que se creen por ley en la que se determinarán sus objetivos, el Departamento al que se adscriben, sus recursos y su régimen de personal, patrimonial y cualquier otro que por su naturaleza exija una norma con rango de ley.

- Las medidas de estímulo a la investigación científica y a la innovación tecnológica. A esto efectos distingue dos tipos de medidas:

a) Mediante la concesión de ayudas, tal como indica el artículo 21 que reza así:

"1. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá otorgar ayudas para la realización de proyectos que se dirijan a ejecutar las previsiones del Plan autonómico de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos de Aragón.

2. *El Gobierno de Aragón establecerá por vía reglamentaria un marco normativo específico para las subvenciones, becas y ayudas en materia de investigación que garantice los principios de transparencia y control y que resulte adecuado y coherente con el objetivo de fomentar la investigación y la formación del personal investigador. “*

b) Mediante la contribución a la difusión de la investigación científica y la innovación tecnológica. En concreto, el artículo 22 dice:

“1. La Administración de la Comunidad Autónoma propiciará la difusión y divulgación de la labor científica e investigadora y la innovación tecnológica, resaltando su importancia y su reconocimiento social a través de todos los medios a su alcance.

2. Dichas actuaciones y ayudas se desarrollarán reglamentariamente.”

- En la parte final de la ley, entre otras cuestiones, se contempla la calificación del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón como organismo público de investigación (disposición adicional segunda) y el mandato al Gobierno de Aragón de remitir a las Cortes de Aragón un proyecto de ley de creación y regulación del organismo autonómico encargado de realizar la evaluación y acreditación de la actividad investigadora (disposición final primera).

Por último, y desde un punto de vista formal, debe observarse que la naturaleza de la iniciativa conlleva tener presente el procedimiento regulado en el artículo 37 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, para el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del poder ejecutivo y las reglas previstas en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que sean aplicables a la Comunidad Autónoma. Esta cuestión es abordada en los epígrafes siguientes.

II.- CUESTIONES PROCEDIMENTALES.

A) ANTECEDENTES.

En primer lugar es preciso reseñar los trámites efectuados hasta la fecha de la emisión de este informe.

1º.- Celebración el 16 de diciembre de 2016 de la audiencia pública para la elaboración de la Ley de Ciencia de Aragón al amparo del artículo 53.2.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

2º.- ORDEN de 9 de enero de 2017, de la Consejera Innovación, Investigación y Universidad por el que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de la Ley de Investigación e Innovación de Aragón.

3º.- Memoria justificativa del anteproyecto y Memoria económica de la Directora General de Investigación e Innovación ambas de fecha 30 de enero de 2017.

4º.-Anteproyecto de Ley de Investigación e Innovación fechado a 19 de enero de 2017.

B)- SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA SU APROBACIÓN.

Como ya se ha reseñado en párrafos anteriores, el texto del anteproyecto presentado a informe se subsume en el ejercicio de la iniciativa legislativa reconocida al Gobierno de Aragón (artículo 42 del Estatuto de Autonomía y artículo 12.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón) para la aprobación proyectos de ley lo que obliga a seguir el procedimiento ya descrito en el citado artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo completado con reglas de los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En concreto, el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo dispone:

"Artículo 37 Proyectos de ley

- 1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.*
- 2. 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.*
- 3. 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 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,*

así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.

4. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

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

6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno 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.

7. A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.

8. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.

9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.

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

Ahora bien, como ya se ha mencionado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dedicada al procedimiento administrativo común ha venido a incorporar ciertas normas comunes sobre los procedimientos destinados a la elaboración de normas en los artículos 127 y siguientes. En concreto, deben destacarse el artículo 129, dedicado a los principios de buena regulación; el artículo 131, referido a la publicidad de las normas, y el artículo 133, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Sobre los dos últimos se hará referencia posteriormente al analizar los trámites específicos a los que en ellos se alude mereciendo especial mención en esta parte del informe el artículo 127 que recoge los principios inspiradores de la iniciativa normativa de las Administraciones:

"Artículo 129 Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. *En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

6. *En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

7. *Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera."*

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se procede a analizar la corrección del procedimiento seguido hasta ahora y cuales serían los trámites restantes.

C) ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO HASTA LA EMISIÓN DE ESTE INFORME.

Conforme al procedimiento resultante los trámites esenciales seguidos son los siguientes:

1. Celebración el 16 de diciembre de 2016 de la audiencia pública para la elaboración de la Ley de Ciencia de Aragón.

Esta actuación exige traer a colación el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el que se dispone que:

"Artículo 133 Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. (...)

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella."

Por tanto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone como trámite garantista de la participación ciudadana la *consulta previa a la elaboración del anteproyecto*, de forma que es una actuación que debe darse antes de redactar dicho anteproyecto pero una vez iniciado formalmente el procedimiento, puesto que, salvo mejor criterio, dicha consulta se entiende que no surgirá por generación espontánea sino que debería ser consecuencia de una decisión administrativa que adopte formalmente la iniciativa (de hecho el artículo estatal 133.1.a) alude ya a la iniciativa y su propio título apela a la participación *en el procedimiento*). Por consiguiente, se considera que es un trámite propio del umbral de un procedimiento ya iniciado.

En el caso concreto, consta que con anterioridad a la Orden de inicio se efectuó el trámite de consulta pública (16 de diciembre de 2017) previsto en el artículo 53.2.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en el que se indica:

"Artículo 53 Instrumentos de consulta popular

1. Las consultas populares podrán realizarse mediante los procedimientos demoscópicos que en cada situación sean más adecuados a la naturaleza o características del asunto, con el objeto de conocer la opinión de la ciudadanía.

2. En particular, las consultas podrán realizarse mediante los siguientes instrumentos:

- a) Las audiencias públicas. Se trata de un instrumento de consulta, en el que mediante un procedimiento oral y público, las Administraciones garantizan a las personas directamente afectadas por una política pública ser escuchados antes de adoptar una decisión sobre el asunto que les afecta. (...)

Por otra parte, según consta en el acta expedida, para la consulta pública se procedió a la convocatoria de las entidades directamente implicadas para contar con ellas desde el primer momento y elaborar el documento borrador que será objeto de debate en los futuros procesos de participación ciudadana. Dicha convocatoria se efectuó a través de *Aragón Participa* constando el mapa de entidades convocadas.

De acuerdo con lo expuesto y con el literal del artículo 53, se observa que se trata también de una consulta popular y previa a la toma de una decisión dirigida igualmente a los sujetos potencialmente afectados (aunque en el artículo 53 se configura con carácter potestativo), razón por la cual se puede entender que la consulta previa se habría realizado teniendo presente además que el trabajo de elaboración del texto se produce en un íterin en el que se carece de instrucciones al efecto. A estos efectos, en la memoria justificativa de la Dirección General de Investigación e Innovación, a la que luego se aludirá, se concluye con la similitud de estos dos trámites.

No obstante, será preciso comprobar si la consulta que se realizó respondería también a lo exigido en las *Instrucciones sobre consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de participación Ciudadana del Gobierno de Aragón*, aprobadas por Acuerdo de 20 de diciembre de 2016 del Gobierno de Aragón y publicadas por Orden CDS/20/2017, de 16 de enero (BOA nº 17

de 26 de enero de 2017), al menos de cara a completar alguna actuación de las previstas en dicho Acuerdo (por ejemplo, el informe final previsto en el apartado tercero punto 4 de las instrucciones) puesto que en la actualidad ya obra texto de anteproyecto que es resultado de la consulta celebrada el 16 de diciembre de 2016.

2. – Orden de la Consejera de Innovación, Investigación y Universidad por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Investigación e Innovación de Aragón.

La futura norma que se apruebe será el resultado de la tramitación de un procedimiento administrativo que exige la existencia de un acto formal que lo promueva conforme al artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por ello, debe aprobarse la correspondiente Orden de inicio amparada en el citado artículo 58 y en el artículo 37.1 de la también mencionada Ley 2/2009, de 11 de mayo, en el cual se atribuye a los miembros del Gobierno la iniciativa para la elaboración de los proyectos de ley por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

Dicha Orden, como ya se ha reseñado, ha sido adoptada a la luz del título competencial previsto en el artículo 71. 41ª del Estatuto de Autonomía y de las competencias reconocidas el Decreto 319/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Innovación, Investigación y Universidad.

Esta Orden, además de citar su cobertura legal y reseñar de forma sucinta las razones que justifican el inicio del procedimiento, concreta acertadamente el órgano directivo que asumirá la labor de elaboración del anteproyecto, que no debe ser otro que el órgano directivo competente en la materia (en este caso la Dirección General de Investigación e Innovación), a tenor del artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

En conclusión, se entiende correcta la citada Orden de inicio en aplicación de los artículos mencionados en ella y de las razones que fijan las razones esenciales para la elaboración de la futura norma.

3. – Elaboración del borrador del anteproyecto normativo y de las Memorias justificativa y económica por la Dirección General de Investigación e Innovación.

Respecto a la elaboración del texto del anteproyecto:

En cumplimiento de la citada Orden y del artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se ha elaborado el anteproyecto de ley al que ya se ha hecho alusión en los puntos anteriores de este informe.

Se recuerda que todas las versiones del texto deben encontrarse fechadas y constar en el expediente.

Respecto a la elaboración de las Memorias:

A este respecto y atendiendo al artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las memorias tendrán los siguientes contenidos mínimos.

- La memoria justificativa contendrá:

- Un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto, incluyendo también su amparo competencial.
- Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo. Se considera procedente que también incluya la mención a otros impactos como el impacto social, a título de ejemplo.
- Las aportaciones obtenidas en la consulta pública y su estimación o no razonada.
- La justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación que están contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.
- Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia. En las memorias se aconseja incluir (al igual que lo exigido para los reglamentos) la forma de inserción en el ordenamiento jurídico y su impacto normativo.
- Cuando la iniciativa normativa conlleve efectos económicos se deberá elaborar la correspondiente memoria económica. Así, atendiendo al artículo 129 de la Ley 39/2015 y al artículo 37 de la Ley 2/2009, si la futura norma afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se debe elaborar

una memoria económica detallada en la que se cuantifiquen y valoren sus repercusiones y efectos debiendo supeditarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Debe contener la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación. Si no tuviese efectos económicos deberá indicarse y justificarse.

Las memorias son documentos que debe redactarse prácticamente en el umbral del procedimiento, sin perjuicio de ser completadas (esencialmente la memoria justificativa) mediante la elaboración de una memoria rectificada en la que se recoja el procedimiento seguido, los avatares de la tramitación, los informes emitidos y sus observaciones y la explicación sobre el contenido material del texto resultante de estas actuaciones pues no dejan de ser razones justificativas de su tenor.

En el caso concreto desde la Dirección General se ha elaborado la Memoria justificativa que recoge los citados contenidos e incluso la mención sobre la ausencia del impacto sobre la unidad de mercado. En lo que se refiere a las aportaciones de ala consulta previa efectuada a la luz de la normativa de transparencia, la memoria se remite al acta de la sesión de 16 de diciembre de 2016 para describir las aportaciones hechas por los participantes, concluyendo que han sido incorporadas al texto del anteproyecto.

También consta la Memoria económica de 30 de enero de 2017, como ya se ha indicado, como documento independiente, cuestión que se valora positivamente en cumplimiento del citado artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

4. Petición del informe de la Secretaría General Técnica.

Este trámite está previsto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo. A dicha petición responde el presente informe. De la aceptación de las observaciones indicadas resultará una nueva versión del anteproyecto que deberá ser fechada. Si otras observaciones no fuesen estimadas se realizará informe en el que se justifique este hecho.

D) TRAMITACIÓN PENDIENTE.

De acuerdo con la normativa aplicable, se considera que el anteproyecto de Ley deberá ser sometido a los siguientes trámites:

1º.- ELEVACION PARA TOMA DE CONOCIMIENTO POR EL GOBIERNO DE ARAGÓN.

Este trámite, introducido por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, figura en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo:

“6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno 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.(...)”

9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.(...)”

Tiene como finalidad que el máximo órgano ejecutivo **decida sobre los ulteriores trámites y**, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes **que resulten convenientes**, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Por consiguiente, parece ser una decisión que versa sobre la oportunidad de realizar trámites previstos en la norma pero que no son preceptivos o aquellos que sin ser estar previstos ni siquiera como meramente facultativos, se estime conveniente adicionarlos al proceso.

En consecuencia, en esta fase el Gobierno podría decidir la realización de las siguientes actuaciones que se indican a título meramente enunciativo:

1. **El otorgamiento del trámite de audiencia**, si no es preceptivo (cuestión que se analizará posteriormente).

2. La petición de aquellos informes facultativos que se estimen procedentes. En este sentido cabe recordar, por ejemplo, para su consideración por el órgano instructor los siguientes:

- Informe del Consejo Económico y Social.

La Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón en su artículo 3.2ª dice:

"Informar los anteproyectos de Ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada trascendencia en el ámbito económico y social de Aragón, a excepción del anteproyecto de Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma."

- Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

El artículo 16 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, bajo el título *Dictámenes facultativos*, prescribe:

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

1) Anteproyectos de ley."

3. La realización de las consultas y procesos participativos.

- Consultas en el seno interno de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

a) Remisión al resto de los Departamentos.

Esta consulta actualmente no es preceptiva y se ampararía en el principio de colaboración. Para su realización se deberán respetar los términos que establezca el Acuerdo del Gobierno de Aragón (en la práctica se remite el expediente a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos para la formulación de observaciones que estimen pertinentes dentro del plazo fijado al respecto). En el escrito de remisión procedería indicar que desde dichas Secretarías se remita el anteproyecto al resto de órganos y organismos públicos que estimen pertinentes atendiendo al objeto y ámbito de la futura norma., con especial atención a aquellos organismos cuyo objeto es la investigación e innovación (a modo de ejemplo, el IACS).

En lo que se refiere a los órganos y organismos públicos adscritos al Departamento impulsor de la iniciativa que puedan verse afectados por la futura norma, procedería que también fuesen consultados. A título de ejemplo, cabe señalar

como entidades atañidas por la política que recoja la futura ley (e incluso por la calificación que ambas entidades obtienen en sus propias leyes de creación de Organismos Públicos de Investigación al amparo de la Ley 9/2003) al Instituto Tecnológico de Aragón y al Centro de Investigación Agroalimentaria de Aragón, así como a la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón (en la parte final del anteproyecto se le atribuye una nueva función) y a la Dirección General de Universidades.

b) Comunicación a la Comisión Interdepartamental de de Ciencia y Tecnología.

Entre las funciones recogidas en el Decreto 59/2004, de 23 de marzo, no se encuentra la de informar proyectos normativos pero dado el contenido de sus funciones e incluso la repercusión que el anteproyecto tendrá respecto a su propia existencia (desaparece), sería procedente que este órgano tome conocimiento de la iniciativa.

Artículo 4. Funciones

Las funciones de la Comisión Interdepartamental de Ciencia y Tecnología son las siguientes:

a) La coordinación de las actividades de los distintos Departamentos en materia de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos.

b) La evaluación de los recursos y las necesidades presupuestarias y la propuesta de asignación de los fondos del presupuesto de la Comunidad Autónoma destinados a los diferentes programas del Plan Autonómico.

c) El establecimiento de las líneas prioritarias de investigación y desarrollo para las actuaciones emprendidas en la Comunidad Autónoma en esta materia.

d) La aprobación del anteproyecto del Plan autonómico de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos.

e) El seguimiento de la ejecución de los correspondientes Planes autonómicos de investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos.

f) Colaborar con el Consejo Asesor de Investigación, Desarrollo y la Comisión Coordinadora de Investigación en el ejercicio de sus competencias.

g) Aquellas otras funciones que le sean atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, debe valorarse la puesta en conocimiento de la iniciativa en el seno de la Comisión Coordinadora de Investigación (desaparece) y del CONAID (se regula), en cuanto son órganos afectados, aunque de forma distinta, por el anteproyecto.

- Procesos participativos.

Sobre estas actuaciones deben tenerse presente los instrumentos diseñados en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. En concreto, estos instrumentos se encuentran en el Título III (Participación ciudadana), que de aplicación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a los organismos públicos de ella dependientes, tiene por objeto establecer y regular las condiciones que promuevan y garanticen la más amplia participación ciudadana, sea de forma individual o colectiva, en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, así como la participación en los ámbitos político, cultural, económico y social de la Comunidad Autónoma.

En este orden de cosas, debe recordarse que la consulta popular previa prevista en el artículo 53.2.a) ya ha sido llevada a cabo como acción "extra muros" del proceso y que el artículo 54 regula el proceso de deliberación que se realizarán una vez que ya exista un proyecto normativo, entendiéndose obligatorio cuando dicho proyecto (anteproyecto en este caso) afecta a derechos civiles, políticos y sociales salvo sea improcedente o imposible, circunstancias que deberán motivarse.

Artículo 54 Procesos de deliberación participativa para la adopción de políticas públicas o durante la ejecución de las mismas

1. Se denomina proceso de deliberación participativa al contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones públicas aragonesas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía.

2. Los procesos de deliberación participativa podrán realizarse en el seno de procedimientos relativos a la determinación de las políticas públicas de las Administraciones públicas aragonesas.

3. Los procesos de deliberación participativa se realizarán inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública, o en la fase inicial del procedimiento de que se trate.

4. De forma excepcional, también podrán realizarse procesos de deliberación participativa en fases sucesivas del procedimiento cuando la política pública a adoptar haya adquirido durante su tramitación una trascendencia imprevista en el momento inicial o cuando las características de la misma se hayan transformado de forma sustancial. En estos supuestos, la iniciativa para realizar un proceso de deliberación participativa deberá ser expresamente aceptada por el órgano responsable de la política pública.

5. La elaboración de planes o programas de carácter plurianual; los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, y los programas operativos en el marco de la utilización de los fondos europeos, incluirán con carácter general, un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente.

6. El proceso de deliberación participativa incluye las siguientes fases:

- a) Fase de información, consistente en la puesta a disposición de forma accesible y comprensible por parte del Gobierno de Aragón de cuanta información sea necesaria a los efectos de garantizar las condiciones para una participación efectiva.
- b) Fase de deliberación, consistente en el uso de técnicas y dinámicas que permitan un intercambio de informaciones, opiniones y reflexiones acerca de la política pública objeto de debate.
- c) Fase de retorno, en la que la Administración ofrece una respuesta motivada a las principales propuestas y aportaciones incorporadas en la fase de deliberación, evaluando su incidencia en la política pública objeto del proceso de participación.

7. Con el objetivo de garantizar los principios de información y transparencia del proceso de deliberación participativa, se publicará en el Portal de Participación Ciudadana:

- a) El borrador del proyecto que se somete a debate, así como la documentación necesaria para garantizar una participación real y efectiva en el proceso.
- b) Los informes y demás documentación complementaria de interés que conste en el expediente administrativo.
- c) La relación de todas las personas y entidades ciudadanas que participan en el proceso.
- d) El calendario del proceso.
- e) Las actas de las fases de información, deliberación y retorno.

8. Concluido el proceso de deliberación participativa, el departamento competente en materia de participación ciudadana abrirá una evaluación del mismo, en la que se dará audiencia a las personas físicas y entidades ciudadanas que hayan participado.”

Para la elevación del anteproyecto por el titular del Departamento actuante al Gobierno de Aragón para su toma de conocimiento, se considera pertinente que el órgano redactor elabore un informe (podría ser el mismo que aborde las consideraciones de la Secretaría General Técnica) en el que proponga qué trámites no preceptivos procedería realizar así como el texto del correspondiente Acuerdo. Dicho informe y la versión del anteproyecto se elevarán junto con el Acuerdo al Gobierno a través de la Secretaría General Técnica.

2º.- ACTUACIONES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA/ TRANSPARENCIA.

Tras la toma de conocimiento por el órgano de gobierno deberán iniciarse las acciones de publicidad activa exigidas en la mencionada Ley 8/2015, de 25 de marzo. En particular, para el caso que nos ocupa, las actuaciones contenidas en el artículo 15:

Artículo 15 Información de relevancia jurídica

1. Las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, **publicarán:**

- a) Una relación de su normativa vigente, incluyendo las normas originales y la versión consolidada de las mismas cuando hayan sufrido modificaciones.
- b) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos, en especial en lo relativo al derecho foral de Aragón.
- c) Los anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, cuya iniciativa corresponda al Gobierno de Aragón, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno. Asimismo, se publicarán los proyectos de ley y los decretos legislativos tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.
- d) Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos.
- e) Las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos.
- f) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas.
- g) Las iniciativas aprobadas por las diputaciones provinciales, los consejos comarcales y los plenos municipales, con información sobre las acciones puestas en marcha, en su caso, para su cumplimiento.

2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior, se publicará una relación actualizada de los procedimientos de elaboración de normas que estén en curso, indicando su objeto, los trámites exigibles y estado de los mismos, así como los mecanismos de participación ciudadana previstos, incluyendo, en su caso, las alegaciones y aportaciones que se hayan presentado, con indicación de quiénes las presentaron y sus fechas de registro.

Las directrices para la aplicación de dicho artículo se han plasmado en la Instrucción nº 3 del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, en la que para esta fase concreta exige:

A) Anteproyectos de Ley, proyectos de Decretos Legislativos y Decretos Ley:

1.- Las Unidades de Transparencia remitirán a través del correo transparencia.publi@aragon.es toda la información relativa a los anteproyectos de ley, decretos ley y proyectos de Decretos Legislativos.

2.- La remisión se efectuará de forma inmediata tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno. En el caso de que por razones de urgencia (o por las particularidades específicas en la tramitación de determinadas Leyes), el proyecto de Ley sea aprobado directamente por el Consejo de Gobierno sin el trámite de toma de conocimiento, se deberá remitir la documentación y los informes existentes conforme vayan siendo generados.

3.- En el primer envío de documentación, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, remitirán:

- El Anteproyecto.
- Memoria sobre la necesidad y oportunidad del mismo.
- Informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.
- Memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de toma de conocimiento.

4.- Con posterioridad se irán remitiendo ... (se indicará posteriormente)

7.- La publicación en el Portal de Transparencia se realizará en el apartado de INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA > NORMAS EN TRÁMITE DE ELABORACIÓN

De acuerdo con dicha Instrucción, la DG deberá remitir en esta fase la documentación reseñada que deba enviarse al Portal de Transparencia, en formato PDF, a la dirección de correo electrónico vdomingo@aragon.es (miembro unidad de transparencia). En este formato y a la misma dirección se efectuarán el resto de envíos a los que se alude después.

3º.- REALIZACIÓN DE LOS TRÁMITES ACORDADOS POR EL GOBIERNO, DE LOS TRÁMITES PRECEPTIVOS Y PETICIÓN DE DETERMINADOS INFORMES PRECEPTIVOS.

Además de llevar a cabo aquellas actuaciones que siendo facultativas se hayan determinado como actuaciones convenientes por el Gobierno de Aragón, hay que hacer especial mención a otras actuaciones:

- Trámite de audiencia.

En este punto es importante destacar, es so sí desde una perspectiva general, que a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento diseñado para la aprobación de las normas reglamentarias, el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, no requiere de un trámite de información pública o audiencia.

Tampoco el artículo 105 de la Constitución Española lo exige para las normas con rango de ley (solo para *disposiciones generales*, las cuales se equiparan a las disposiciones administrativas), por lo que se ha venido concluyendo que la audiencia a los ciudadanos no está impuesta dentro del procedimiento administrativo de elaboración de anteproyecto de ley. Esta omisión tiene su lógica en cuanto la futura norma será aprobada por el poder legislativo, es decir por el poder que justamente representa a la ciudadanía.

Bien es cierto que el artículo 15 del Estatuto de Autonomía afirma que los ciudadanos tendrán derecho a participar en la elaboración de la leyes de acuerdo con lo establezcan la Ley y el Reglamento de las Cortes. Pero, como se ha visto la Ley 2/2009, de 11 de mayo, no ha previsto propiamente tal participación en el procedimiento administrativo configurado para la iniciativa legislativa del ejecutivo. En cualquier caso, este marco no impedía, y debía ser valorado positivamente, el otorgamiento de dichos trámites cuando el contenido de las futuras normas así lo aconsejasen por sus efectos "ad extra".

Sin embargo, este discurso se puede entender superado por otras leyes posteriores que han regulado mecanismos destinados a garantizar la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de proyectos normativos (véase las reglas dictadas en materia de transparencia, por ejemplo) y por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en cuyo artículo 133 prevé los trámites de audiencia e información pública tanto para los proyectos de reglamento como para los anteproyectos de ley cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas.

De acuerdo con dicho precepto, estos trámites se efectuarán por el centro directivo competente y se efectuará a través de la publicación en el Portal web correspondiente, si bien este trámite podrá ampliarse mediante la audiencia directa de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

"2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o

representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de **normas presupuestarias u organizativas** de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o **cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.**(...)"*

En el caso concreto, en el que el anteproyecto no solo define a los agentes del sistema de I+D+i, determinando qué tipo de entidades pueden subsumirse en esta categoría con los consiguientes efectos, sino que impone como preceptiva la inscripción en el registro de Investigación e Innovación a entidades el ámbito público y al resto si desean acogerse a privilegios marcados por la futura ley, además de otras cuestiones relacionadas con el personal al servicio del citado sistema público, se considera que procede otorgar el pertinente trámite de audiencia.

- Petición de determinados informes preceptivos.

En el estudio de esta fase debe traerse a colación el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo que dice así:

"A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas."

En lo que atañe a los informes preceptivos que son distintos del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, que se trata en epígrafe distinto, cabe destacar los siguientes, sin perjuicio de la reflexión que pueda hacer la Dirección General instructora:

- Informe del Departamento de Hacienda exigido y Administración Pública.

Este informe se ha venido exigiendo en las sucesivas leyes de presupuestos con el siguiente tenor (el que se transcribe parte del artículo 15 de la Ley 1/2016, de 28 de enero de Presupuestos de la Comunidad de Aragón para el ejercicio 2016):

1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2016, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública. (...)

Dada la situación de prórroga del presupuesto del año 2016 y sin entrar en más consideraciones sobre el alcance de ésta, dicho informe vendrá igualmente impuesto por el Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, y en el que se dispone:

Artículo 4 Secretaría General Técnica

1. Corresponde a la Secretaría General Técnica, bajo la superior dirección del titular del Departamento, el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 17 del texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. Además, le corresponden las siguientes competencias y funciones:

c) Informar preceptivamente los proyectos normativos y acuerdos que puedan comportar un incremento de gasto, solicitando al efecto los informes pertinentes a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

En el caso concreto, y en atención al contenido del anteproyecto en materia de financiación se considera que este texto debe ser sometido a informe del Departamento competente en materia de Hacienda.

- Aquellos otros informes preceptivos por razón de las materias reguladas.

Desde este órgano se han considerado los siguientes:

- Informe del órgano competente de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, al amparo del artículo 23 del Decreto 311/2015, de 1 de

diciembre, del Gobierno de Aragón, en cuanto en el anteproyecto se recoge una regulación del personal al servicio del sistema público de I+D+i.

- Informe de la Inspección General de Servicios, de acuerdo con el artículo 24.2 del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, esencialmente porque acoge la regulación de una serie de órganos que se adscriben al Departamento formando parte de su estructura.

Actualmente en la práctica se vienen solicitando los precitados informes de manera simultánea (incluso se realizan de forma paralela a los trámites de audiencia y las consultas a los Departamentos), salvo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos que se solicita el último excepto si se solicita dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, en cuyo caso éste será el último. Concluida esta fase, procede que la Dirección General emita informe indicando que observaciones han sido tendidas en cuenta (dará lugar a nueva versión debidamente fechada) y aquellas que no han sido estimadas con su correspondiente razonamiento. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones que competan al órgano competente en materia de participación ciudadana.

4º.- PETICIÓN DEL INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS.

Como ya se ha indicado anteriormente, este informe es exigido en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo y para su emisión se remitirá a la Dirección General Servicios Jurídicos **copia compulsada** de todo el expediente (incluidas las distintas versiones fechadas del anteproyecto resultantes de la tramitación a la que haya sido sometido) debidamente ordenado y acompañado del pertinente **índice**.

Si en el informe de este órgano directivo se formulan observaciones, la Dirección General redactora del anteproyecto adaptará este texto, si procede, emitiendo informe en el que se indique esta circunstancia y, en caso contrario, razonamiento de la desestimación de las observaciones hechas.

Si como consecuencia del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos el texto del proyecto es modificado, surgirá una nueva versión que será debidamente fechada y que será la versión definitiva si no se solicita el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Llegados a este punto es importante advertir que si el Gobierno de Aragón en su toma de conocimiento hubiese decidido que se solicite el **dictamen del Consejo Consultivo de Aragón**, puesto que como ya se ha expuesto este dictamen no es preceptivo a tenor del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo (no recoge entre los informes o dictámenes preceptivos que deban exigirse para la aprobación de una Ley al dictamen de este órgano consultivo) y del artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, pero sí puede ser consultado facultativamente en el caso de anteproyectos de Ley conforme explicita el artículo 16.1.1 de la antedicha Ley 1/2009, dicho dictamen será el último en solicitarse.

La remisión del expediente para la obtención del dictamen se efectuará de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, y con el artículo 12 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón. En este sentido, se recuerda que las solicitudes de dictamen irán acompañadas, salvo razón suficiente en contrario, del expediente original, así como de toda la documentación necesaria para la adecuada evacuación de la consulta (incluyendo las distintas versiones del anteproyecto fechadas), encabezada por un índice numerado.

La petición de dictamen se efectuará por el titular del Departamento competente en la materia, a tenor del artículo 13.1 de la precitada Ley 1/2009, de 30 de marzo y del artículo 12.1 del mencionado Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Si en el dictamen se formulan observaciones, la Dirección General adaptará el texto (será ya la versión definitiva), si procede, emitiendo informe en el que se indique esta circunstancia y, en caso contrario, razonamiento de la desestimación de las observaciones.

En esta fase del procedimiento sería conveniente elaborar una **memoria** rectificada o **final**, es decir, una adaptación de la memoria inicial (que se sitúa en el umbral del proceso) que recoja una relación secuencial de los trámites, informes y consultas que se han realizado y un pronunciamiento sobre el grado de aceptación de las observaciones formuladas y su reflejo en el texto puesto que una vez que sea aprobado como proyecto de ley por el Gobierno de Aragón se remitirá al Parlamento con las memorias y estas, a juicio de quien informa, deberían ser textos que acojan la justificación global de la iniciativa.

5º.- ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

Asimismo, se recuerda que deberán observarse de nuevo acciones relativas a la transparencia, y así, el literal de la citada Instrucción nº 3 dice:

"4.- Con posterioridad se irán remitiendo, en su caso, el resto de documentos que pudieran originarse en el procedimiento de elaboración de la norma:

- *Informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13 de la correspondiente Ley de Presupuestos.*
- *Un documento en el que se recojan las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y, en su caso, sus correspondientes contestaciones.*
- *Observaciones formuladas por los Departamentos.*
- *Informe de la Secretaría General Técnica.*
- *Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.*
- *Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Aragón.*
- *Otros Informes: Inspección General de Servicios, Servicio de Administración Electrónica, ...etc.*
- *Otros documentos que se consideren oportunos.*
- *Además, el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales incluirá, de oficio, un enlace al Portal Aragón Participa para publicar toda la documentación generada a través del proceso de deliberación participativa impulsado en la tramitación del Anteproyecto de Ley."*

6º- ORDEN DE CIERRE.

Una vez instruido todo el procedimiento y adoptada la versión definitiva, el cierre del procedimiento de elaboración del anteproyecto se formalizará mediante la

correspondiente Orden del Consejero/a competente en la materia, acto al que se refieren informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos (entre otros el de 4 de diciembre de 2012 en relación con el anteproyecto de Decreto-Ley por el que se modifican la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial y la Ley 7/2005, de 4 de octubre, de Horarios Comerciales y Apertura de festivos de la Comunidad Autónoma de Aragón). En consecuencia, habrá de dictarse la correspondiente Orden del titular del Departamento que ha adoptado la iniciativa.

7º FASE DE APROBACIÓN DEL PROYECTO

Nuevamente procede retomar el literal del artículo 37. 8. de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, que recoge la fase de aprobación del texto como proyecto de ley por el órgano que ostenta dicha potestad.

“Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.”

El cumplimiento de este artículo supondrá realizar las siguientes actuaciones:

1º. Elevación al Gobierno de Aragón para su aprobación.

La propuesta que se eleve al Gobierno constará de dos documentos:

a) El **Acuerdo** del Gobierno por el que se aprueba el proyecto de ley que deberá ir en papel de banda gris, fechado y firmado por el Consejero/a proponente. En dicho Acuerdo se incluirá una exposición de motivos que finalizará con la fórmula:

<p>“En su virtud, a propuesta de la Consejera ... y previa deliberación del Gobierno de Aragón, en su reunión del día ..., se adopta el siguiente</p> <p style="text-align: center;">ACUERDO</p> <p>Primero.- Aprobar el texto del proyecto de Ley</p> <p>Segundo.- Remilir el citado proyecto de Ley a las Cortes de Aragón, para su tramitación parlamentaria por el procedimiento ...* ”</p> <p style="text-align: center;">ELÉVESE</p> <p style="text-align: center;">Zaragoza, a</p> <p style="text-align: center;">La Consejera de ...</p> <p style="text-align: center;">(Nombre y apellidos).”</p>

b) El texto del proyecto de ley en papel modelo GOBIERNO DE ARAGÓN (sin identificación del Departamento) ya que será el texto que se remita a las Cortes de Aragón como proyecto del Gobierno.

Se acompañará de las copias de la Orden de inicio, de las Memorias*, informes, consultas y dictámenes encabezados todos ellos por un índice. En esta fase, o tras la aprobación del proyecto, en la parte del texto de las memorias destinada a la firma se mencionará al "GOBIERNO DE ARAGÓN" sin rúbrica alguna.

*Las memorias finales serán la actualización de las originarias (incluyendo los razonamientos de los cambios del texto en todo este iter).

2º.- Remisión a las Cortes de Aragón

Este trámite se ejecutará por el órgano encargado de la relación con las Cortes de Aragón (Dirección General competente en materia de Relaciones Institucionales).

3º.- Cumplimiento de las reglas de transparencia.

De acuerdo con la reiterada Instrucción nº 3:

"- Tras la aprobación por el Consejo de Gobierno de Aragón se enviará:

- Acuerdo de aprobación por el Consejo de Gobierno y texto del Proyecto de Ley o del Decreto Legislativo."

4º. Si se hubiese solicitado dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Habrá que atender al artículo 14 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón.

"Artículo 14. Del respeto al contenido de los Dictámenes

1. El Gobierno aragonés, los órganos administrativos y las Administraciones concernidas no podrán apartarse del contenido de los Dictámenes cuando el ordenamiento jurídico les otorgue carácter vinculante.

2. Cuando ello no sea así, en las disposiciones normativas o resoluciones finales de los procedimientos administrativos en donde haya existido Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón deberá hacerse mención a si se regula o se resuelve de acuerdo con o, simplemente, visto el Dictamen de este órgano.

3. El ente u órgano que haya solicitado el Dictamen **deberá comunicar al Consejo Consultivo el sentido de su resolución final, transmitiéndole a esos efectos copia fehaciente de la resolución, convenio, proyecto normativo o disposición general adoptada. La comunicación se realizará en el plazo máximo de un mes tras la adopción del correspondiente acuerdo.**"

8º. Tras la aprobación de la Ley en las Cortes de Aragón: Publicidad.

Una vez aprobada la ley por el poder legislativo la norma deberá ser publicada para su entrada en vigor. Aunque algunas de estas actuaciones ya sean ajenas al Departamento que lideró la iniciativa en el seno de esta Administración, es cuanto menos interesante hacer una reseña sobre la publicidad de la norma.

- Publicación en diarios oficiales.

El artículo 131 Ley 39/2015, de 1 de octubre, también se pronuncia al respecto afirmando que:

"Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables."

El artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Aragón, bajo el título "Promulgación y publicación de las leyes", dispone que:

Las leyes aragonesas serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente, que ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» y en el «Boletín Oficial del Estado», en un plazo no superior a quince días desde su aprobación. A efectos de su vigencia, regirá la fecha de publicación en el «Boletín Oficial de Aragón».

- Publicidad activa: medidas de transparencia según Instrucción nº 3:

Por último, la Instrucción nº 3 de constante referencia ordena que:

"10.- Una vez aprobada y publicada la Ley, Decreto Legislativo o Decreto-Ley, se remitirá para su publicación en el Portal de Transparencia.

III.- CUESTIONES DE FONDO.

Sin perjuicio del análisis que a continuación se realiza, se adjunta como anexo un texto alternativo con modificaciones y observaciones de distinta índole.

1. DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.

El artículo 37. 5. de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, exige que en la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

Por consiguiente, en la elaboración del anteproyecto se deben tener en cuenta los criterios de correcta técnica normativa aprobados por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón (publicado en el BOA por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia).

Pues bien, en el mencionado texto alternativo se han incluido algunas modificaciones de técnica normativa a las que es preciso remitirse.

En relación al contenido de la parte expositiva (el preámbulo al tratarse de un anteproyecto de ley) éste además de indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y explicar el objeto y finalidad de la norma (*definición clara* de los objetivos de la iniciativa normativa y su justificación, según artículo 129.5 de la Ley 39/2015), debe recoger tanto un resumen ordenado (siguiendo el orden expositivo del

articulado) del contenido de la futura norma para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación como, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, la justificación de los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.).

En el caso concreto, lo que consta es la mención de la observancia de dichos principios. En cuanto al resto, se sugiere algún cambio en el orden expositivo, el cierre de ideas en algunos párrafos o la simplificación de algunos párrafos atendiendo a la regla de técnica normativa que afirma que “deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas”. Todas estas observaciones con mayor detalle constan en el texto alternativo.

Asimismo, en la descripción de los contenidos de la futura ley que se hacen en el expositivo no se han destacado algunas novedades y contenidos que son relevantes y que permiten una mayor comprensión de la norma y dan respuesta a algunos de los principios del citado artículo 129. A título de ejemplo, la supresión de órganos colegiados tradicionales en el sistema de I+D+i; la supresión de la figura de los organismos públicos autonómicos, puesto que ya no se regulan, debiendo clarificar qué ocurre con los reconocidos como tales (CITA, ITA); la inclusión del concepto de infraestructuras de científicas y técnicas singulares (ICTS), las novedades en la regulación del Registro de Investigación e Innovación, etc.

2.- DESDE EL PUNTO VISTA MATERIAL.

- EN EL TEXTO ARTICULADO.

- CAPITULO I.

- Artículo 2. Definiciones.

En el concepto de personas jurídicas entrarían las categorías de entidades diversas, administraciones públicas y empresas. Asimismo, si se quiere aludir o incluir a agrupaciones sin personalidad jurídica – de la clasificación de agentes ya se desprende que los hay los hay, por ejemplo, es el caso de los Institutos- la definición debería darles acogida.

Por otra parte en cuanto hay un artículo posterior vacío de contenido regulador dedicado exclusivamente a los agentes dentro de un capítulo que también está expresamente dedicado a ellos, procedería que la clasificación de estos sujetos se

traslade a dicho precepto proponiéndose para este artículo 2 la redacción contenida en el texto alternativo para su valoración:

- Artículo 3. Principios informadores del sistema de I+D+i.

Procedería citar, por garantizar la homogeneidad, los principios eficacia y eficiencia que inspiran el sistema español de I+D+i, por mandato del artículo 4 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, que no aparecen en el anteproyecto a diferencia de otros que sí están.

- Artículo 4. Objetivos y fines.

Todos los conceptos enumerados tienen la misma naturaleza, es decir, todos son objetivos y a la vez son fines. Quizás la clasificación que pretende recogerse es la de fines directos en materia de I+D+i y fines generales.

Este artículo recoge la finalidad de la ley por lo que, conforme a las directrices de técnica normativa, este artículo no solo debería titularse "finalidad" sino que debería anteponerse en su ubicación conforme a los criterios de técnica normativa ya expuestos en el texto alternativo.

Disposiciones generales

- a) objeto y finalidad
- b) principios
- c) definiciones
- d) ámbito de aplicación

- **CAPITULO II.**

- Artículo 6. Departamento competente de I+D+i.

En este artículo no se recogen algunas competencias que tradicionalmente sí se han contemplado en los sucesivos Decretos de estructura orgánica del Departamento competente en materia de I+D+i y que tienen su amparo en el propio

artículo 71.41ª del Estatuto de Autonomía. Es el caso de la función de planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora, que comprende la actividad investigadora universitaria y de los centros de investigación públicos y privados.

Por otra parte, en el anteproyecto se recogen otras nuevas que implican un intervencionismo considerable como por ejemplo, el control de las políticas que se desarrollen en Aragón, desconociéndose que alcance real tiene esta función y que, a juicio de quine informa, habría que matizar (¿se trata de un seguimiento, una función de observatorio?).

Otras funciones se describen con cierta confusión como el la función referida a *el establecimiento de las líneas prioritarias de investigación y desarrollo para las actuaciones emprendidas en la Comunidad Autónoma en esta materia, ¿líneas prioritarias para acciones que ya han comenzado?*; o la función de *fomento de los instrumentos financieros para el desarrollo de proyectos de I+D+i*, que no queda claro en que consiste esa actividad de fomento.

- Artículo 7. Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón.

Se simplifica la redacción puesto que la facultad de nombramiento de los vocales, la figura del Presidente/a o la adscripción son cuestiones reiteradas en varias ocasiones a lo largo del artículo. Por consiguiente, procede suprimir el actual apartado 2, entre otras supresiones (ver texto alternativo).

Se considera oportuno que al menos el número total de miembros debería estar contemplado en la ley, así como el periodo del mandato y la posibilidad de prórroga o no.

En algunos supuestos la alusión al plural de los "representantes" (en el caso de los Departamentos y la Comisión de Ciencia y Mujer) supondrá que desde u mismo órgano puedan proceder varios de ellos. Por ejemplo, ¿realmente serán varios los representantes procedentes de dicha Comisión y de los Departamentos? Si no es a pretensión debería ya indicarse que e singular. Ver propuesta del texto alternativo.

Continuando con los vocales procedentes de los Departamentos, solo se alude a los Departamentos que tengan competencias en materia de I+D si bien este criterio es muy ambiguo de cara a determinar en la práctica qué Departamentos tendrán esta facultad más allá del Departamento que formalmente la tiene atribuida y que es el

promotor de la iniciativa legislativa analizada, sin olvidar que todos los Departamentos pudieran llevar en algún momento acciones de este tipo siendo interesante que participen en el nuevo órgano en aras de una auténtica coordinación administrativa, dado que además que la Comisión Interdepartamental desaparece.

Asimismo, es procedente valorar la inclusión de la figura del suplente y su nombramiento.

Respecto a las funciones, se afirma que dichas funciones son las mínimas, si bien este Consejo no tendrá más funciones que las que le atribuya el ordenamiento jurídico, a través de esta ley o de otras normas como ya recoge la función residual de la letra f) (aunque de forma más restrictiva puesto que apela a esta misma ley y a sus normas de desarrollo).

Se alude al Plan Aragonés de I+D+i que se presume que es el mismo instrumento que el Plan autonómico que se regula en el artículo 9, por lo que debe unificarse el uso de los términos.

Algunas funciones quedan inconclusas en lo que se refiere a su forma de ejercerlas, como es el caso de la función de *conocer e informar el Plan Aragonés de I+D+i así como colaborar en su seguimiento y evaluación*; es decir ¿Cómo se materializa esa colaboración en el seguimiento? Además, en el artículo 9 dedicado a la elaboración del citado Plan, la intervención a este Consejo se limita a una toma de conocimiento pero nada se dice de la facultad para emitir informe que en este artículo 8 sí se contempla.

- Artículo 8. Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo.

Se extrapolan todas aquellas observaciones hechas para el artículo 7 sobre cuestiones que hayan sido tratadas en el texto de igual forma para el CONAID.

Se afirma que este Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo es el órgano técnico de asesoramiento en materia de investigación, desarrollo e innovación *del Departamento competente en materia de I+D+i*, sin embargo, si atendemos a sus funciones no solo es órgano de asesoramiento del Departamento por lo que no debería no cerrarse de esta forma la redacción.

El Consejo de la Ciencia esta configurado como un órgano colegiado de participación, con funciones de asesoría al Gobierno de Aragón mediante informes y de foro para realizar propuestas. El CONAID esta configurado como un órgano técnico, por su composición, cuyo objetivo esencial es el asesoramiento al Gobierno de Aragón, mediante informes, pudiendo también realizar propuestas y recomendaciones. Pues bien, algunas de sus funciones son idénticas y procedería matizar, al menos en lo que se refiere al asesoramiento, que esté revestirá un carácter técnico en el caso del CONAID.

En lo referente a la función definida como "participar en los procedimientos de evaluación y asesoramiento de las convocatorias destinadas al fomento y promoción de la I+D+i." en el texto alternativo se formula una propuesta que responde la función real que viene desempeñando este Consejo si bien se remite a las bases reguladoras porque en ellas es donde debe indicarse el órgano de valoración de las peticiones de ayudas toda vez que permite que no se produzca una congelación de esta misión a favor del CONAID.

- Artículo 9. Planes Autonómicos de Investigación, Desarrollo e Innovación.

Del tenor literal del apartado 2 se observa que el informe del CONAID es previo a la elaboración del Plan por el Departamento. Igualmente debe indicarse que en este apartado la función del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón se limita a la toma de conocimiento mientras que en el artículo dedicado a este órgano se le atribuye la función de informar.

"El Plan se **elaborará** por el Departamento competente en la materia, **previo informe del CONAID** y su aprobación corresponderá al Gobierno de Aragón. Previa a su aprobación **se dará traslado para su conocimiento** al Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón."

En el apartado 4 al afirmar que los planes establecerán su propio sistema de revisión, seguimiento y evaluación, contando en todo caso con la participación del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón y el Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo, debería indicarse como se materializa esa labor.

Se recuerda que los planes sobre las políticas públicas son objeto de medidas de la normativa vigente en materia de transparencia, medidas que afectan tanto a su publicidad activa como a criterios sobre su contenido y sobre la ejecución de su evaluación, e incluso, a la tramitación para su elaboración. Por ello, además de ser observadas, procedería hacer una referencia abstracta a esta norma o un inciso

como "sin perjuicio de los trámites que el resto del ordenamiento jurídico pueda exigir para la aprobación de los planes".

Así la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, dispone sobre la publicidad activa:

Artículo 14 Información sobre planificación

*1. Las Administraciones públicas aragonesas **publicarán los planes y programas anuales y plurianuales** en que basen su actividad y, en todo caso, los que vienen exigidos por la normativa sectorial en el **plazo máximo de un mes desde su aprobación y durante toda su vigencia**. En ellos se fijarán los objetivos concretos, así como las actividades, medios, costes estimados y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados **deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica, al menos una vez al año, junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma que se determine para cada entidad. (...)**"*

Asimismo, sobre la participación ciudadana se dispone que:

"Artículo 42 Ámbito objetivo de aplicación

*El presente título tiene por objeto establecer y regular las condiciones que promuevan y garanticen la más amplia participación ciudadana, sea de forma individual o colectiva, **en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, así como la participación en los ámbitos político, cultural, económico y social de la Comunidad Autónoma.**"*

De cara a la forma y fase en la que debe llevarse a cabo la participación habrá que atender a los artículos 53 y 54 de la citada ley y que han sido transcritos anteriormente en este informe y demás artículos concordantes.

-Artículo 10. Estrategias en I+D+i.

En el apartado 3 se afirma que se dará traslado de las estrategias al Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón pero no se indica a que efectos.

- CAPÍTULO III.

Con carácter general, en este capítulo titulado *Agentes y estructuras del Sistema Aragonés de I+D+i*, se observa lo siguiente.

En este capítulo se han eliminado los textos del primer artículo en cuanto era meros texto explicativos y, por tanto, mas propios de la exposición de motivos que del articulado. Por otra parte, y conforme a reglas de sistemática, la regulación del sistema aragonés de I+D+i procedería anteponerla a la regulación de la gobernanza.

Se observa que si el Sistema Aragonés de I+D+i está integrado por los agentes, las infraestructuras y equipamientos quizás debería titularse como tal (Sistema Aragonés de I+D+i).

Teniendo en cuenta que el primer artículo de este capítulo, no incluido en ninguna sección, no recogía un texto regulador en sí y que la clasificación de los agentes se regulaba en el artículo 2 pero de forma no coincidente con la prevista en este capítulo, se ha propuesto una sola clasificación que intenta acoger todos los tipos con la consiguiente reorganización del citado capítulo que se recoge en el texto alternativo y que debe ser revisada por el órgano redactor con el fin de lograr una congruencia total. Y ello es así porque si en este capítulo III se pretendía recoger de nuevo la clasificación afirmando que "en el marco de lo dispuesto en el artículo 2, son agentes del Sistema Aragonés de I+D+i:", luego se incluían otras figuras no señaladas en la primera clasificación del artículo 2 (por ejemplo, las Fundaciones).

Igualmente destacable es la falta de claridad sobre la calificación de lo grupos que tras incluirlos como agentes, el artículo 16 originario parece restarles ese carácter de agente (los configura como figuras adscritas a un agente no como agente en sí ¿?), quizás solo sea cuestión de matiz en la redacción pero el órgano redactor deberá clarificarlo (¿los grupos serán agentes que a su vez deberán estar adscritos en otros agentes?).

Asimismo, respecto a la personas físicas se advierte que a pesar de la definición del artículo 2, que los contempla como agentes, y de otros artículos que apelan a ellas como tales (por ejemplo, en la regulación del Registro que exige la inscripción de los agentes de nuevo se refiere a las persona físicas), las personas físicas no aparecen en la relación como tales agentes. Lo que plantea confusión y dudas que debe clarificarse en la redacción del texto ¿a qué personas físicas se

refiere? ¿Son agentes *per se* o se trata de las personas físicas que participan de la comunidad científica integrando los agentes personificados bajo las figuras restantes? ¿En este caso, procede hacer la diferencia? Debe analizarse y dar coherencia.

No queda clara la vinculación de algunos agentes con el sistema aragonés (¿se les exige dependencia de la Administración autonómica, de las Administraciones aragonesas, del sector público aragonés? ¿La vinculación es la actuación en el territorio?)

En la disposición adicional cuarta recoge un elenco concreto de agentes, si bien se observa que no se sigue una tipología idéntica a la del artículo 14 actual.

- Artículo 14. Agentes del Sistema Aragonés de I+D+i.

- En el caso de las Universidades que conforman el sistema universitario aragonés, debe advertirse que el artículo 2 de la LOSUA afirma que:

Artículo 2 Sistema universitario de Aragón

1. El sistema universitario de Aragón lo componen las universidades creadas o reconocidas por ley. También forman parte del mismo los centros públicos y privados que desarrollan su actividad en Aragón en el ámbito de la enseñanza universitaria.

2. Los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia se relacionarán con el sistema universitario de Aragón a través de los convenios o acuerdos que, en su caso, se suscriban por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con tal Universidad.

3. Los centros públicos y privados en los que se impartan enseñanzas artísticas de grado superior se considerarán incluidos en el sistema universitario de Aragón a los efectos de su coordinación con la actividad de los centros de nivel universitario, todo ello con atención a lo dispuesto en la Ley 17/2003, de 24 de marzo, por la que se regula la organización de las Enseñanzas Artísticas Superiores en Aragón.

En consecuencia, tanto en el artículo 14 como en la disposición adicional cuarta del anteproyecto este tipo de categoría deberá definirse de otra forma puesto

que en la citada disposición cuarta aparece como tal la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) que no forma parte del sistema universitario.

- En lo que se refiere a los Entidades y centros de investigación de carácter público, el análisis se efectúa de forma conjunta con el artículo 15 que está específicamente dedicado a estos sujetos

En primer lugar, se considera que bajo este tipo de agentes estarán los organismos públicos dependientes de la Administración (en el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se crean por ley) y los Consorcios, que son definidos por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público como entidades de derecho público vinculadas (para el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no se exige actualmente su creación o autorización por ley). En ambos casos, las leyes que organizan el sector público les otorga personalidad jurídica propia. Pero, de ser así se debe advertir que a juicio de quien informa:

1º.- Procedería aproximar la denominación a la realidad de las entidades que se pretenden acoger y así referirse a los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (¿se quiere vincular a esta Administración o dejar en abierto para cualquier entidad ubicada en la Comunidad Autónoma que ejerce su actividad aquí? La vinculación con Aragón no queda clara.).

2º.- No procedería recoger cual será la forma de creación (por ley, se dice) ni el contenido de ésta, puesto que cada una de ellas se creará a través de distintos instrumentos según su naturaleza y lo previsto en otras normas de carácter común, sin perjuicio de que sí se les pueda exigir en esta futura ley cual debe ser su objeto y algún contenido más propio de sus funciones de cara a ser considerado agente de I+D+i, inclusive, otorgarles la condición de organismo de investigación o centro de investigación en sus normas de creación o en sus Estatutos cuando no precisen ser creados por norma.

A este respecto, cabe añadir que en la futura ley desaparece la condición de "organismo público de investigación" prevista en la Ley 9/2003 y a la que estaban acogidas algunas entidades como el CITA o el ITA.

- La Ley 29/2002, de 17 de diciembre, de creación del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón en

Artículo 4 Consideración como organismo público de investigación.

El Centro tendrá la consideración de organismo público de investigación de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón.

- Decreto Legislativo 5/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora del Instituto Tecnológico de Aragón.

Séptima Consideración como organismo público de investigación

El Instituto Tecnológico de Aragón tendrá la consideración de organismo público de investigación de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2003, de 12 de marzo, de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón.

En segundo lugar, el tema novedoso del artículo 15 se encuentra en la previsión específica de la creación de los centros públicos de investigación mediante Decreto del Gobierno, pero debe advertirse que estos centros en todo caso tendrán la naturaleza de órgano o unidad dedicada a la investigación, con los límites que comporta la carencia de personalidad jurídica. Así, su naturaleza de órgano supondrá que el régimen jurídico aplicable sea el mismo que el del Departamento de adscripción, con la salvedad de las normas que le pudieran ser aplicable al formar parte del sistema de I+d+i, sin que tenga patrimonio distinto al de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, el artículo 14 regula a finalidad de estas entidades y centros pero también lo hace el actual artículo 15, si bien ambos no son coincidentes ya que en el artículo 15 se exige que la actividad investigadora (dicho de forma genérica en este informe) sea la finalidad "primordial" mientras que en el otro precepto solo dice "entre sus fines") y se apela a la innovación que no es referida en el artículo 14. Asimismo, con el fin de simplificar la redacción, esta cuestión debería ser tratada en un solo artículo.

- Centros tecnológicos: además de las cuestiones formales indicadas en el texto alternativo, se observa que esta figura vendría a ser la ya regulada en la Ley

14/2011, de 1 de junio, en la disposición adicional vigésimo sexta (allí se alude a las de ámbito estatal), si bien en el caso del anteproyecto el concepto es confuso y adolece de falta de algunos elementos definidores que aportan claridad. Así, en la figura aquí descrita ¿acoge las dos que se diferencian en la citada disposición adicional?? Centros tecnológicos y centros de apoyo??

- Parques científico-tecnológicos: en el texto se afirma que **son organizaciones** gestionadas por profesionales especializados, cuyo objetivo fundamental es incrementar la riqueza de su comunidad promoviendo la cultura de la innovación y la competitividad de las empresas e instituciones generadoras de conocimiento instaladas en el Parque o asociadas a él.

No obstante, y siguiendo fuentes oficiales (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad), los Parques Científicos y Tecnológicos se vinculan a la idea y realidad de espacio físico siendo defendidas como *zonas urbanizadas gestionadas por una entidad promotora, cuyas parcelas son ocupadas única y exclusivamente por entidades públicas o privadas cuyo objetivo básico es favorecer la generación de conocimiento científico y tecnológico y la promoción de la transferencia de tecnología*. Analizar el órgano redactor.

- Artículo 16. Grupos de investigación reconocidos por el Gobierno de Aragón.

En este artículo, a la luz de su título, debiera ponerse el acento en los grupos "reconocidos por el Gobierno de Aragón" (valorar cambio de denominación de la calificación), salvo se quieran regular cuestiones que afectan otros grupos, en cuyo caso el título y el contenido deben guardar conexión.

Respecto a su consideración como agente, nos remitimos a lo ya reseñado.

Se considera procedente indicar quien otorgará el reconocimiento (hasta ahora el titular del Departamento) para no llevar a equívocos o problemas interpretativos a posteriori puesto que el texto de una futura ley solo aludirá al reconocimiento por el Gobierno (salvo sea esa la intención). En el texto alternativo se proponen matices y reajustes para el artículo.

- Artículo 17. Institutos de Investigación.

Al referirse a los Instituto Universitarios de Investigación (IUI), el texto los define como los *adscritos al sistema universitario aragonés, cuya creación y régimen de*

funcionamiento se establecerán por la universidad correspondiente. No obstante, se advierte que:

1º La LOU y, por ejemplo, la propia normativa universitaria que regula los institutos de la Universidad de Zaragoza utilizan el término de adscripción para delimitar una categoría específica dentro de estos institutos. De hecho, estos IUI serán propios, mixtos, adscritos e interuniversitarios (Reglamento marco de la Universidad de Zaragoza y artículo 10 LOU)

Artículo 10 Institutos Universitarios de Investigación (de la LOU)

1. Los Institutos Universitarios de Investigación son centros dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística. Podrán organizar y desarrollar programas y estudios de doctorado y de postgrado según los procedimientos previstos en los Estatutos, y proporcionar asesoramiento técnico en el ámbito de sus competencias.

Los Institutos Universitarios de Investigación se regirán por la presente Ley, por los Estatutos, por el convenio de creación o de adscripción, en su caso, y por sus propias normas.

2. Los Institutos Universitarios de Investigación podrán ser constituidos por una o más universidades, o conjuntamente con otras entidades públicas o privadas mediante convenios u otras formas de cooperación, de conformidad con los estatutos.

Asimismo, las universidades, conjuntamente con los organismos públicos de investigación, con los centros del Sistema Nacional de Salud y con otros centros de investigación públicos o privados sin ánimo de lucro, promovidos y participados por una administración pública, podrán constituir Institutos Mixtos de Investigación. A estos efectos, y de acuerdo con lo que establezcan los estatutos de las universidades, el personal docente e investigador podrá ser adscrito a los citados Institutos Mixtos de Investigación.

3. Para la creación y supresión de los Institutos Universitarios de Investigación se estará a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8.

4. Mediante convenio, podrán adscribirse a universidades públicas, como institutos universitarios de investigación, instituciones o centros de investigación de carácter público o privado. La aprobación de la adscripción o, en su caso, desadscripción corresponde a la Comunidad Autónoma, bien por propia iniciativa, con acuerdo del Consejo de Gobierno de la universidad y previo informe favorable del Consejo Social, bien por iniciativa de la universidad mediante propuesta del Consejo de Gobierno, con informe previo favorable del Consejo Social.

De lo señalado en el párrafo anterior será informada la Conferencia General de Política Universitaria.

2º.- La regulación de la creación de estos IUI no solo está en la normativa universitaria pues tiene su marco jurídico en la LOU y LOSUA. (Véase el artículo 10 de la LOU que se remite al artículo 8 y el artículo 15 de la LOSUA).

Artículo 15 Creación, supresión y adscripción de Institutos Universitarios de Investigación (de la LOSUA)

1. Conforme a lo indicado en el artículo 10 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, corresponde al Gobierno de Aragón la creación, supresión y adscripción de los Institutos Universitarios de Investigación. Esta decisión podrá adoptarse a iniciativa del Consejo Social o del Departamento competente en materia de educación universitaria con el acuerdo del Consejo Social. En cualquier caso deberá contar con el previo informe del Consejo de Gobierno de la universidad y de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón.

2. Cuando la iniciativa surja del Consejo Social, la resolución del Gobierno se adoptará en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales sin resolución expresa, se entenderá rechazada.

3. La labor de los Institutos Universitarios de Investigación deberá someterse a informe de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón cada cinco años. En caso de informe negativo, el Gobierno podrá acordar la supresión del Instituto u otorgar un plazo para la corrección de los errores o insuficiencias detectadas.

4. De los acuerdos del Gobierno de Aragón regulados en este artículo se dará traslado al Consejo de Coordinación Universitaria.

5. En los supuestos en los que las decisiones mencionadas en este precepto deban tener como consecuencia un gasto para la Comunidad Autónoma, deberá informar previamente el Departamento competente en materia de hacienda.

En lo que respecta a otros institutos, se afirma que los *Institutos de investigación mixtos, adscritos a otros organismos públicos o privados, cuya colaboración y funcionamiento se establecerán mediante fórmula convencional*, se recoge una categoría de institutos diferentes a los Institutos universitarios, pero ¿porque se les llama mixtos??? No solo puede ser una categoría de los IUI (si la unión es con la universidad) sino que ¿no pueden existir institutos propios de esos terceros organismos? Resulta confuso.

- Artículo 18. Fundaciones.

En este artículo se exige que sean fundaciones *de iniciativa pública* para ser agentes del sistema pero:

1º. No se indica si deben serlo del sector público de Aragón (iniciativa de la Administración autonómica y sus organismos públicos adquiriendo posición dominante) siendo la disposición adicional cuarta la que apela a las de iniciativa pública del Gobierno de Aragón, toda vez que dicha disposición acoge, en apartado distinto, a otras fundaciones que de acuerdo con el criterio de este artículo 18 deberían ser de iniciativa pública (aunque se entiende que de otras Administraciones por lo ya expuesto) pero ¿con participación de la Administración autonómica o sus organismos públicos? y ¿si se participa en Fundaciones dónde la participación pública no es mayoritaria ? no se recogen las fundaciones "participadas". Además ¿no se admiten las fundaciones no participadas por la mano pública que se dediquen también a la investigación? Analizar y dar coherencia.

-En el artículo 18 se exige que para ser agente la *norma de creación* de la Fundación deberá establecerlo (*serán agentes del Sistema Aragonés de I+D+i cuando así lo establezca su norma de creación*) pero (a) debería exigirse algo sobre el tipo de actividad y fines, como se hace para otros sujetos al definirlos en la clasificación y no simplemente que se catalogue como tal en su norma y (b) la constitución de las fundaciones se rige, como ley de cabecera, por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y conforme a los artículos 4, 9 y demás concordantes de dicha ley, la constitución de la fundación por acto «inter vivos» se realizará mediante escritura pública, con el contenido que determina dicha ley y la constitución de la fundación por acto «mortis causa» se realizará testamentariamente, adquiriendo personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente Registro de Fundaciones. Por tanto, no se exige norma de creación sin perjuicio de que en la normativa aplicable a cada Administración se fijen trámites adicionales y previos para aquellas fundaciones del sector público (en el caso de la Administración del Estado el artículo 133 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sí exige ley de creación para las del sector público estatal, pero en la Comunidad Autónoma de Aragón, a tenor de la normativa vigente, lo que se exige es autorización del Gobierno de Aragón)

En consecuencia, el anteproyecto debería referirse a la actividad exigible a dichas fundaciones y, en todo caso, que dicha condición de "agente" esté atribuida en *su norma de creación, si es exigible, y en todo caso en sus estatutos* (exigidos con carácter general en los artículo 10 y 11 de la ley 50/2002). Valorar.

Los párrafos elogiosos dedicados a la Fundación ARAID pero no reguladores no proceden en el texto además de las observaciones que sobre la redacción se hacen en el texto alternativo.

- Sobre los artículos dedicados al personal del sistema público de I+D+i de Aragón. Como cuestiones preliminares debe indicarse que esta sección ha sido revisada por el Servicio de la Secretaría General Técnica competente en materia de personal cuyas observaciones se reproducen a continuación (además de las observaciones incluidas en el texto alternativo) teniendo presente que la numeración de los artículos se corresponden con la numeración originaria. En este orden de cosas, se

advierte que esta parte del anteproyecto debe ser sometida a informe de la Dirección General competente en materia de función pública.

- ARTÍCULO 20

En relación al título del artículo 20, "Concepto y clasificación de las personas al servicio del Sistema Público de I+D+i", se propone o la revisión del contenido del artículo o del título, ya que el artículo únicamente desglosa definiciones, y en su caso se debe valorar si se deben incluir en el artículo 2 de definiciones.

Por otro lado, se propone utilizar el término empleados en vez del término personas: "Concepto y clasificación de los empleados al servicio del Sistema Público de I+D+i",

En relación al concepto Sistema Público de I+D+i se precisa una definición y delimitación del mismo, con lo que se puede completar, en parte, el contenido del artículo 20 (concepto y clasificación), y asimismo se considera conveniente concretar su relación (o no) con el Sistema Aragonés definido anteriormente.

En relación con la frase "De acuerdo con las funciones que desempeñan dentro del sistema público se distingue", surge la duda de si lo que se quiere expresar el órgano gestor es:

- 1) las funciones que los empleados desempeñan en el sistema público, o*
- 2) las funciones que los agentes del sistema público pueden desempeñar como empleados del mismo.*

En la letra b) se propone añadir la palabra "equivalente" tras listar las posibles titulaciones del personal técnico de apoyo a la investigación:

b) Personal técnico de apoyo a la investigación: el que en posesión de la titulación de formación profesional, diplomado, licenciado, ingeniero o arquitecto o equivalente preste servicio en puestos de trabajo con funciones que requieran competencias técnicas obtenidas a través de esas titulaciones.

- ARTÍCULO 21

Se añade una frase aclaratoria en el apartado 1) El personal de investigación al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de

Aragón será aquel vinculado con la misma mediante una relación de servicio de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente en la materia.

Sería aconsejable definir qué se entiende por personal investigador.

Eliminar las escalas y grupos, dado no están bien definidos y además pueden ser susceptibles de cambio en la nueva normativa en materia de función pública que está ahora en tramitación.

Se propone redacción alternativa en el apartado "2) El acceso, selección y provisión a los distintos grupos y escalas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, y capacidad y publicidad, y de acuerdo con lo previsto en la normativa vigente en la materia".

Se propone, o eliminar el apartado 3, o en su caso una redacción alternativa ya sea como se propone abajo.

"La carrera profesional/promoción profesional del personal de investigación al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón será equivalente a la del resto del personal al servicio de la misma de acuerdo con la normativa vigente en la materia".

~~3. La carrera profesional como conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional del personal de investigación se regulará mediante Decreto del Gobierno de Aragón, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad y en el marco de lo dispuesto por la Ley de la Función Pública de Aragón. Esto supone una nueva normativa de carrera profesional? Comentar con Pilar~~

~~No obstante lo anterior, en el desarrollo de la carrera horizontal, el órgano técnico de reconocimiento al que se refiere la Ley de la Función Pública de Aragón, deberá contar en su composición con miembros pertenecientes a la comunidad científica aragonesa, en un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento.~~

En el apartado 4 valorar si se quiere incluir a todos los organismos públicos, ya que solo se citan los organismos autónomos y las entidades de derecho público.

Por otro lado, en el mismo apartado 4, se propone eliminar el último párrafo dado que parece que se incluye como ejemplo "a mencionar", y además no es una relación estable ya que puede incluirse otros organismos, eliminarse o cambiar su denominación.

~~*En este apartado se incluye, entre otros organismos públicos, al personal vinculado o adscrito al Servicio Aragonés de la Salud (SALUD); al Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud (IACS); al Instituto Tecnológico de Aragón (ITA); y al Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA).*~~

- ARTÍCULO 24.

En el apartado 1 se propone eliminar parte del mismo.

Por otro lado, o se eliminan las referencias concretas a los artículos, o si se mantienen se debe mencionar el artículo 20.

Se añade una frase en el apartado 2.

Además de las consideraciones anteriores, se formulan las siguientes que también están recogidas en el texto alternativo para garantizar un mejor seguimiento de ellas por parte del órgano redactor advirtiéndose que las siguientes citas son de los artículos ya actualizados:

- Artículo 23. Contratación de personal investigador de carácter laboral.

En este artículo se dispone que los artículos 21 a 23 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, será de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón debiendo realizarse los tres contratos regulados, predoctoral, de acceso al Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación y de investigador distinguido, en los términos establecidos en la citada Ley. Para luego afirmar que, no obstante, tanto los organismos de investigación propios como la Universidad de Zaragoza podrán contratar personal

investigador a través de las modalidades de contrato de trabajo establecidas por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

Pues bien, las tres modalidades contractuales recogidas en los citados artículos de la ley estatal ya son aplicables para los organismos de investigación de la Administración de la CA pero con el literal del artículo se extiende más allá de estos sujetos porque se alude a la Comunidad Autónoma de Aragón, es decir, como entidad territorial, y además con carácter impositivo (debiendo realizarse, dice) lo cual no se considera viable porque acoge a todo sujeto de este ámbito.

Asimismo, el literal impositivo de estas fórmulas de contratación se aparta del literal del artículo 20 de la Ley estatal ya que las configura como fórmulas de uso potestativo dejando abierta la posibilidad de acudir a otras modalidades del derecho laboral. Sin embargo, si se atiende al apartado 2 del artículo del anteproyecto se desprende que el uso de dichas modalidades contractuales es de nuevo potestativo para los sujetos que ya fija el artículo 20 de la ley estatal. En definitiva, es confuso ¿Qué sentido y que se pretende tiene este apartado 1?

Por otra parte, se recuerda que la universidad pública, según el artículo 20 de la ley estatal, solo podrá acudir a las fórmulas contractuales especiales en determinados supuestos recogidos en dicho artículo, sin embargo de la lectura del artículo del anteproyecto se observa que no se ajusta exactamente a la norma estatal.

- Artículo 24. Otras disposiciones en materia de régimen jurídico del personal al servicio del sistema público de I+D+i.

El apartado 1 debe revisarse. No queda claro si cabrán todas las situaciones contempladas en el artículo 17 o solo a las dos a las que se hace mención, y en cualquier caso debe utilizarse la misma terminología que en la Ley 14/2011, de 1 de junio, que no recoge la "prestación de servicios" en otros agentes sino la adscripción a ellos o declaración de excedencia temporal para la incorporación a agentes públicos o privados y las estancias formativas, en los apartados 2, 3, 4 y 5 del artículo 17.

En el apartado 2, referido a la autorización de la prestación de servicios en sociedades mercantiles creadas o participadas por el *Gobierno de Aragón* o sus

entidades adscritas, además de las cuestiones formales apuntadas en el texto alternativo debe recordarse que en la Ley 11/2014, de 1 de junio, esta posibilidad se ciñe a las sociedades en las que participa o han sido creadas por la entidad en la que presta servicio el personal investigador. Igualmente se advierte, respecto a la llamada hecha en el artículo del anteproyecto al reglamento para regular las condiciones de autorización, que el artículo 18 es de aplicación general, conforme a la disposición final novena de la Ley 14/2011.

- Sobre la Sección dedicada a las infraestructuras.

- Artículo 25. Infraestructuras y equipamientos de I+D+i.

No se hace ninguna mención sobre la titularidad de las infraestructuras (parece que serán todas, de titularidad pública o privada) o su vinculación con Aragón para ser considerada parte del sistema aragonés de I+D+i.

Por otra parte, reitera la definición dada en el artículo 2. Simplificar. En este orden de cosas, se aprecia que el ámbito de las infraestructuras se limita a las dedicadas al *desarrollo de la investigación científica y tecnológica de calidad*. ¿Es así? ¿se restringe el ámbito? ¿Atendiendo a las infraestructuras que podrán acceder al Registro ¿se exigirá también que reúnan esta cualidad en cuanto se pretenda restringir a las infraestructuras que forman parte del sistema? Valorar.

- Artículo 27. Infraestructuras Científicas y Técnicas Singulares.

Este apartado no tiene finalidad reguladora, ya que se limita a exponer características de las ICTS y del mapa siendo texto propio de la exposición. Se propone una redacción en el texto alternativo para su valoración.

Uno de los apartados se dedica al *uso y explotación de dichas infraestructuras* afirmando que *se realizará mediante la firma de los correspondientes convenios o condiciones (¿?) o protocolos que se establezcan al efecto*, pero no se indica por parte de quien toda vez que se deberá respetar el régimen de uso aplicable en atención a la titularidad de estas infraestructuras, por ejemplo, la normativa patrimonial aplicable a la Administración pública y sus organismos públicos salvo exista un régimen especial para este patrimonio específico. A este respecto, también debe indicarse que para este tipo de infraestructuras existe un *acceso abierto competitivo*. Es decir, que para acceder a ellas se debe contrastarse la calidad de las actividades de I+D a desarrollar en la infraestructura y las solicitudes de acceso son priorizadas con base a criterios objetivos. Así, el acceso a la utilización de estas infraestructuras

está regulado por un "Protocolo de Acceso" público que describe el mecanismo y dichos criterios.

- Artículo 28. Otras Infraestructuras de excelencia.

Se dispone que *podrán incorporarse al Sistema Aragonés de I+D+i otras infraestructuras respecto de las que, por la cantidad de recursos humanos especializados comprometidos, por su carácter como centros de referencia para la investigación regional o supra-regional, o por el volumen de inversión acumulado en las mismas, su inclusión se estime oportuna.* Pues bien, esta mención a la inclusión en el sistema significa, o al menos es lo que denota, que existirá una decisión al respecto ¿es así?? En cuyo caso debe quedar claro si hay actuaciones previas de valoración y toma de decisiones sobre las infraestructuras que pasarán a formar parte del sistema o ¿se está refiriendo al acceso al Registro?? En este caso, ¿el acceso al Registro exige que las infraestructuras reúnan determinados requisitos? porque en la regulación de este instrumento este tipo de características no se han recogido y es abierto el ámbito de inscripción. Clarificar.

En este artículo se afirma que la *gestión podrá realizarse a través de Convenios o acuerdos formalizados entre las partes interesadas.* Esta regla es muy genérica al hacer referencia a la gestión sin más (concepto muy amplio) ¿se quiere referir al uso? ¿Uso compartido? ¿Quiénes serán las partes? ¿Se entiende que serán relaciones entre los agentes? En cualquier caso, se recuerda que el artículo 34.1.f) de la Ley 14/2011 regula la celebración de convenios de colaboración **entre agentes** para el **uso compartido** de infraestructuras, pero también debe observarse que según la naturaleza del agente (Administración, organismo público) estas relaciones se podrán ver sometidas a reglas de la normativa patrimonial.

- CAPITULO IV.

El primer artículo de este capítulo dedicado al Registro de Investigación e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón es excesivamente largo, supera los cinco apartados que marcan las reglas de técnica normativa, toda vez que acoge reglas referidas a cuestiones muy distintas que bien pueden formar parte de artículos distintos. En este sentido, se ha reorganizado el capítulo en el texto alternativo, debiendo reenumerarse los artículos. En dicho texto se efectúan modificaciones y

observaciones sobre la redacción tendentes a clarificar las reglas (ámbito subjetivo y objetivo, mayor desarrollo de la actividad de acreditación, efectos de la inscripción, ...) siendo preciso remitirse a él dado el pormenor de las cuestiones planteadas. No obstante, se destaca:

- Se dispone que "El Registro tiene carácter público, con la salvedad de los datos referentes a la intimidad de las personas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos (NOTA: se propone "sin perjuicio de la protección de los datos personales de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de este tipo de datos"). En todo caso, las personas y **organismos**, físicas o **jurídicas**, titulares de los datos contenidos en el Registro podrán ejercitar en cualquier momento **los derechos de acceso y de rectificación o cancelación de aquellos que pudieran ser incorrectos o inexactos, en los términos establecidos por la legislación vigente"**

- En la regulación de la cancelación de la inscripción, además de modificaciones efectuadas en el texto con el fin de clarificar la redacción y ajustar a las reglas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se observa que:

1º. Se recuerda que si bien el anteproyecto explicita que la cancelación de la inscripción *requerirá resolución expresa del órgano que la acordó*, la inscripción, tal y como significa esta expresión (*órgano que la acordó*), también la exigirá. Esta reflexión conlleva indicar que, conforme al artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para adoptar la decisión sobre la inscripción también deberá haber un plazo, plazo que de no fijarse en la ley y posponerse como labor del reglamento, no podrá exceder de seis meses y, en caso de silencio, no podrá ser superior a tres meses.

2º. Se prevé la cancelación de oficio cuando el órgano competente para resolver hubiera tenido conocimiento de la concurrencia de alguna de las circunstancias reguladas y estas no hubieran sido comunicadas al órgano competente. Con el fin de garantizar la certeza de toda norma debe indicarse que el plazo para este procedimiento de oficio será el mismo que el que se inicie a instancia de parte si bien su cómputo será *desde la fecha del acuerdo de iniciación*, de acuerdo con el citado artículo 21.

3º. El tenor del artículo dedicado a la cancelación expresa que "*Debe establecerse el régimen de recursos administrativo y contencioso que caben contra*

dicha resolución". Se desconoce si este mandato se dirige a la norma reglamentaria de desarrollo o a la resolución que se adopte (que recoja la oferta de recursos) pero en cualquier caso no aporta nada, debiendo recordarse que por mandato del artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, todo acto administrativo que sea susceptible de recurso deberá contener el régimen aplicable.

" *Artículo 40 Notificación*

1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.(...)"

- **CAPITULO V**

- En el capítulo V la mayoría de las modificaciones propuestas en el texto alternativo se deben a la sustitución de textos didácticos y exhortativos por un lenguaje más directo y de carácter regulador. No obstante, cabe destacar que en el artículo 38 (*Difusión de los resultados de la I+D+i aragonesa*) se afirma que "En particular, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de *Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*, la *Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón* impulsará que los resultados de proyectos de investigación financiados con fondos públicos se publiquen en acceso abierto, sin perjuicio de los derechos susceptibles de protección de los resultados de la actividad investigadora e innovadora." Pues bien, el citado artículo 21 dice así:

Artículo 21 Información sobre los resultados de investigación (de la Ley 8/2015)

Para fomentar la sociedad del conocimiento y la información, las Administraciones públicas aragonesas impulsarán, en el ámbito de sus competencias, que los resultados de proyectos de investigación financiados con fondos públicos sean publicados en acceso abierto, sin perjuicio de los derechos que sobre los resultados de la actividad de investigación, desarrollo e innovación sean susceptibles de protección.

Por consiguiente, esta regla del artículo 38 no es sino una reiteración del artículo 21 de la citada Ley 8/2015, de 25 de marzo, por lo que el artículo del anteproyecto parece querer ejecutar el mandato de dicha ley para el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón reiterándolo de forma específica para la Administración autonómica, pero no aporta nada. En todo caso, se podría incluir como mera salvaguarda en el apartado 1 del artículo 38, con la siguiente redacción para su valoración por el órgano redactor: "Sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa vigente en materia de transparencia sobre la información de los resultados de investigación, el Gobierno de Aragón ...")

- EN LA PARTE FINAL.

Además de las observaciones de tipo formal incluidas en el texto alternativo, se destacan las siguientes cuestiones:

- La disposición adicional primera referida a la Fundación Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo, (Fundación ARAID) en sus párrafos primeros solo recoge textos expositivos que no tienen carácter regulador. Respecto al párrafo último, (*se adoptarán las medidas oportunas para el desempeño de las funciones ya asignadas o bien para incorporar nuevas actuaciones no incluidas en los estatutos de la agencia*) es un texto abstracto en el que no se indica ni siquiera que tipo de medidas, toda vez que la incorporación de nuevas acciones deberá llevarse a cabo mediante norma.

- La disposición adicional segunda relativa a la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón afirma que dicha Agencia es un instrumento de evaluación y acreditación de la actividad investigadora en el sistema aragonés de I+D+i, en los términos recogidos en la Ley de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón.

El artículo 85 de la citada ley contempla como funciones de esta Agencia las siguientes:

1. La Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón tendrá como funciones, y sin perjuicio de las que correspondan a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación:

- *a) La evaluación del sistema universitario de Aragón, que comprenderá el análisis de sus resultados docentes e investigadores y la propuesta de las correspondientes medidas de mejora de la calidad de los servicios que presta.*

- *b) La evaluación, acreditación y certificación de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias que, en su caso, puedan corresponder a otros entes u órganos.*
- *c) La evaluación, acreditación y certificación de las enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios de los centros universitarios o de educación superior ubicados en Aragón.*
- *d) La evaluación y acreditación de actividades docentes, investigadoras y de gestión del personal docente e investigador y de quienes aspiren a ser contratados por la Universidad de Zaragoza.*
- *e) El establecimiento de los criterios y la evaluación de las solicitudes de los docentes, investigadores y gestores de la Universidad de Zaragoza conducentes a la obtención de los complementos retributivos adicionales que puedan ser establecidos con arreglo a la legislación vigente.*
- *f) La evaluación y acreditación de los programas, servicios y actividades de gestión de los centros e instituciones de educación superior.*
- *g) El análisis de las demandas de I + D + i de los agentes socioeconómicos de Aragón y el estudio prospectivo de las demandas emergentes.*
- *h) La detección de necesidades formativas de educación superior para el buen funcionamiento de las empresas aragonesas.*
- *i) El seguimiento de la inserción laboral de los titulados y tituladas.*
- *j) La evaluación prevista en el artículo 86 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, de los centros que impartan o deseen impartir enseñanzas superiores con arreglo a sistemas educativos extranjeros.*
- *k) La valoración del éxito o del fracaso escolar en el ámbito de la educación superior y la propuesta, en su caso, de las oportunas medidas correctoras.*
- *l) El análisis de los problemas que surjan en el tránsito de la educación secundaria a la educación superior.*
- *m) El estudio de las titulaciones preferentes para el alumnado que curse educación secundaria en Aragón.*
- *n) La evaluación del profesorado de las universidades privadas prevista en el artículo 72 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.*
- *ñ) La realización de cualesquiera otras funciones no mencionadas anteriormente y que sean propias de la educación e investigación universitaria o de la enseñanza superior relacionadas con los fines de la Agencia y que le sean atribuidas por Decreto del Gobierno de Aragón, o en las que, en general, deba intervenir la Agencia según lo que regule la normativa aplicable.*

En dicho precepto no se contempla la evaluación y acreditación de la actividad investigadora del sistema de I+D+i como tal (tampoco en sus Estatutos), por lo que se entiende que esta disposición lo que pretende es atribuir una nueva función a la Agencia. A este respecto, debe observarse que en la exposición de motivos debería explicarse esta circunstancia y lo procedente sería modificar, a través de una disposición final, el artículo 85 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, incorporando esta nueva función: *La evaluación y acreditación de la actividad investigadora en el sistema aragonés de I+D+i.*

- La disposición adicional tercera dispone, entre otras cuestiones, que los organismos de investigación de carácter público deberán adoptar *Planes de Igualdad*

en los términos señalados en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad entre hombres y mujeres.

En dicha ley orgánica se regula el plan de igualdad en el artículo 64 en cuanto referido a organismos públicos (el artículo 45 y siguientes se dedica a los planes en las empresas). En dicho artículo 64, bajo el título *Plan de Igualdad en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*, es decir referido a la Administración estatal, se afirma que:

"El Gobierno aprobará, al inicio de cada legislatura, un Plan para la igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. El Plan establecerá los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución. El Plan será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros."

En este artículo estatal la aprobación del plan de igualdad corresponde al Gobierno, siendo un plan con un ámbito extendido a sus organismos públicos. Por su parte la Ley 14/2011, en su disposición adicional decimotercera viene a regular específicamente los planes de igualdad para una categoría especial de organismos, los organismos públicos de investigación (OPIs), con sus reglas especiales:

"6. Los Organismos Públicos de Investigación adoptarán Planes de Igualdad en un plazo máximo de dos años tras la publicación de esta ley, que serán objeto de seguimiento anual. Dichos planes deberán incluir medidas incentivadoras para aquellos centros que mejoren los indicadores de género en el correspondiente seguimiento anual."

Por consiguiente, en el texto del anteproyecto referido a los organismos de investigación de carácter público ¿a qué organismos se refiere si no ya no aparece la figura concreta de OPI autonómico? Por otra parte, si se quieren aplicar las reglas de la ley orgánica deben clarificarse qué reglas porque induce a pensar que se aplicará el artículo ya transcrito en el cual los planes los apruebe el Gobierno conforme a una serie de reglas temporales y procedimentales (en cuyo caso se tratará de los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que tengan como objetivo la investigación ¿no?), toda vez que el

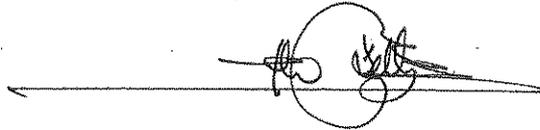
anteproyecto alude a que el organismo "adopte" el plan. En definitiva, debe analizarse y clarificar el mandato y las reglas aplicables.

- Respecto a la disposición transitoria, se recuerda al órgano consultor que analice determinadas cuestiones relacionadas en el texto alternativo con el fin de comprobar si el régimen transitorio debe ser más amplio en cuanto a sus contenidos (sobre el ejercicio de las funciones del CONAID durante el periodo transitorio en el caso de que no hay un ajuste exacto entre la normativa anterior y la futura; el criterio de la renovación bianual de este órgano; pronunciamiento sobre la entrada en funcionamiento y del Registro). En cuanto a la constitución y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación se entiende que hasta que no esté desarrollada reglamentariamente su composición (números de representantes, ...) es inviable un funcionamiento inmediato.

Es cuanto se informa sobre el asunto de referencia, sin perjuicio de otras consideraciones mejor fundadas. No obstante, V.I. decidirá.

Zaragoza, a 17 de febrero de 2017.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE
INNOVACIÓN, INVESTIGACIÓN Y UNIVERSIDAD



Fernando A. Beltrán Blázquez