

INFORME DE 17 DE FEBRERO DE 2017, DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2009, DE 11 DE MAYO, DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.

En relación con el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, tal y como consta en la Memoria justificativa del anteproyecto, suscrita con fecha 28 de septiembre de 2016, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y en el Acuerdo de 22 de noviembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se toma conocimiento del anteproyecto de ley, ha sido emitido el informe de 20 de enero de 2017, de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante Ley 2/2009) y el artículo 3.3 a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

El presente informe tiene por objeto el análisis de las distintas consideraciones formuladas en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos al contenido del anteproyecto, las cuales se exponen a continuación:

I.- En primer lugar, desde el punto de vista del coste económico de la norma, en el informe se llama la atención sobre las nuevas obligaciones impuestas por la reforma, como la obligatoriedad de realizar una evaluación normativa, para cuyo cumplimiento, se indica, no se ha analizado si, eventualmente, puede ser necesario contar con personal adicional, (lo que supondría un coste), o no.

Efectivamente en la Memoria justificativa que acompañó al anteproyecto de ley se indicó la ausencia de coste económico derivado de la aprobación de la norma. El anteproyecto de ley incorpora las obligaciones establecidas por la legislación básica estatal, en el Título VI *De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que son de obligada aplicación en todas las Administraciones Públicas a todos los procedimientos iniciados tras la entrada en vigor de la ley estatal.

De estas obligaciones, pudieran conllevar un coste económico la realización de la consulta pública previa y la obligación de evaluación normativa.

En relación con la primera, el artículo 45.2 del anteproyecto establece que se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, de forma que en este caso se utilizarán las infraestructuras con las que ya cuenta la Administración.

Respecto a la obligación de evaluación normativa, en el informe de 30 de diciembre de 2016, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, en atención a una alegación formulada por la Secretaría General Técnica de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, se recogió una modificación en el artículo 43 propuesto, de forma que dicha evaluación se llevará a cabo por los Departamentos proponentes de las iniciativas aprobadas en coordinación con el Departamento competente en materia de evaluación normativa. En dicho informe se indicaba asimismo que *"la concreción de esta función de evaluación y revisión normativa se llevará a cabo posteriormente mediante la atribución de la competencia correspondiente a través de los Decretos de estructura orgánica"*.

La norma establece una previsión de futuro, que habrá de completarse con posterioridad en los correspondientes Decretos de estructura orgánica, así, en particular, con la atribución de la competencia de evaluación normativa a un Departamento específico. La nueva atribución de esta competencia a los Departamentos no implica necesariamente la creación o dotación de nuevos puestos de trabajo, pudiendo la Administración optar por cubrir las nuevas necesidades mediante una redistribución de efectivos y tareas (a través de la modificación de las relaciones de puestos de trabajo), siendo una previsión cuya articulación no determina el anteproyecto de ley y que habrá de abordarse en un momento posterior, por lo que en todo caso la aprobación y entrada en vigor de la norma no implica un coste económico directo.

II.- Antes de entrar en el análisis del contenido, desde un punto de vista formal, en el informe se indican varios errores tipográficos en el texto del anteproyecto

(punto III de la exposición de motivos y artículos 49.1 y 50), habiéndose procedido a su corrección.

III.- En relación con el apartado 16 del artículo 4 y el artículo 23, en el informe se pone de manifiesto la disfunción jurídica que puede producirse con la modificación propuesta de estos preceptos, incorporando en dichos artículos un cargo, el de Secretario General de la Presidencia, cuya creación está prevista en el Anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público, pero que a día de hoy no existe.

Se sugiere por ello que la modificación de los artículos 4.16 y 23 de la Ley 2/2009 desaparezca del presente anteproyecto y se introduzca en el anteproyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, de modo que sea simultánea la entrada en vigor de todas las previsiones relativas al cargo de Secretario General de la Presidencia.

Dicha consideración se acepta, por lo que, en lo que atañe al anteproyecto de ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se suprime la modificación de dichos preceptos así como de la correspondiente referencia que se contenía en la exposición de motivos.

IV.- Centrándonos en la modificación del Título VIII de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, se formulan las siguientes consideraciones al contenido del anteproyecto:

En relación con el Capítulo II, Potestad reglamentaria, artículos 39 a 41, el informe se refiere a la regulación propuesta en el **artículo 40. Forma de las disposiciones del Gobierno y de sus miembros.**

La Dirección General de Servicios Jurídicos manifiesta su disconformidad con la redacción propuesta en el artículo 40 del anteproyecto. Al motivo expuesto en el informe de 30 de diciembre de 2016, de esta Secretaría General Técnica, se objeta que el citado artículo 40 es claro como lo es el artículo 19 vigente: las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno han de adoptar la forma de Decreto, entendiendo que no pueden existir acuerdos del Gobierno que participen de naturaleza normativa y no adopten la forma de Decreto. Por tal motivo, se indica, se aprecia una

repetición del artículo 19 en los puntos 1 y 2 del artículo 40, de igual modo que el artículo 20.2 se reitera en el artículo 54.

Se sugiere por ello la posibilidad de limitar los artículos 19 y 20 a las decisiones no normativas del Gobierno, y los artículos 40 y 54 a las que constituyan disposiciones de carácter general, lo que supondría la eliminación del punto 2 del artículo 40 propuesto, que reitera el 19.2 de la Ley 2/2009. La aceptación de esta sugerencia conllevaría, por otro lado, la inclusión en la Disposición derogatoria del apartado 1 del artículo 19 y del apartado 1 del artículo 20 de la Ley 2/2009 (por cuanto su contenido se recogería en los artículos 40.1 y 54.1).

La disconformidad planteada radicaría en esencia en el apartado 2 del artículo 40, en el que, en contraste con la regulación actual, se contempla, dentro de la regulación de la capacidad normativa del Gobierno, los acuerdos como forma que pueden adoptar las disposiciones normativas del Gobierno.

En relación con dicha cuestión, se ha de indicar que, si bien de acuerdo con el artículo 19 adoptan la forma de decreto las decisiones del Gobierno que aprueben disposiciones de carácter general, se considera que cabe la posibilidad de decisiones del órgano de gobierno, que aprueben disposiciones de carácter normativo (distintas de aquellas que aprueban los reglamentos y que deben adoptar por ello la forma de decreto), lo cual, como se indicó en el informe de 30 de diciembre de 2016, justificó su inclusión por motivos de seguridad jurídica.

A tal efecto, se considera que lo esencial es el contenido de la disposición y no la forma jurídica que esta reviste (de igual modo que en ocasiones el decreto puede ser la forma jurídica que revista un acto administrativo, cuando dicha forma venga exigida por el ordenamiento jurídico, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1).

Cabe citar como ejemplo los supuestos de los proyectos supramunicipales o proyectos de interés general (que el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón regula ahora con la denominación de planes y proyectos de interés general de Aragón: artículos 32 a 50), en los que se distingue entre el acuerdo del Gobierno por el que se aprueba el plan o proyecto y el plan o proyecto de interés general, instrumento del que la jurisprudencia ha reconocido su carácter normativo (STS de 26 de abril de 2012, recurso de casación 6216/2008, por ejemplo, respecto de un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal aprobado por acuerdo de la Junta

de Galicia. F.J. Sexto), o bien aquellos acuerdos que regulen condiciones de empleo de los funcionarios públicos en determinados aspectos (puede verse en tal sentido, la Sentencia núm. 227/2005, de 20 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, relativa a un acuerdo del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, sobre la determinación de la jornada de trabajo del personal estatutario, una vez que no se alcanzó el consenso entre las partes negociadoras, en la que se atribuye naturaleza normativa al acuerdo impugnado).

Ahondando en los motivos expuestos, de forma similar a lo previsto en el anteproyecto, en el ámbito estatal, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la nueva redacción dada a su Título V *De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno*, recoge en su artículo 24.1, apartado d), dentro de la *forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la nación y de sus miembros*, los acuerdos del Consejo de Ministros, respecto a las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.

La previsión de los acuerdos como forma que pueden adoptar las decisiones del Gobierno que aprueben disposiciones de naturaleza normativa no contradice lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley que, como hemos indicado, regula de forma general la forma de las decisiones del Gobierno (normativas y no normativas).

No obstante, con objeto de clarificar el contenido del artículo 40, se suprime el apartado 2 (con la consiguiente reenumeración de los apartados) y se modifica el apartado 1, que pasa a tener la siguiente redacción:

"1. Las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno de Aragón o del Presidente adoptarán la forma de Decreto, según dispone el artículo 19 de esta Ley".

Se aclara con ello que conforme establece el artículo 19, adoptarán la forma de decreto las decisiones del Gobierno que aprueban disposiciones de carácter general. Al mismo tiempo, la lectura conjunta del artículo 40 propuesto y el artículo 19 permitiría la adopción de decisiones del Gobierno que adopten la forma de acuerdo y que por su contenido haya de atribuírseles una naturaleza normativa.

Por último, y por lo que se refiere a la regulación de los artículos 19 y 20 de la Ley 2/2009, y los artículos 40 y 54 del anteproyecto, se mantiene la misma sistemática que la actual ley 2/2009, que regula de forma general la forma y publicidad de las decisiones del Gobierno de Aragón y, de forma específica, la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón (en la actualidad, en la sección 1ª, del Capítulo III, del Título VIII, que ahora se modifica). De modo particular, el vigente artículo 45 (ahora artículo 54) regula de forma específica la publicidad de los reglamentos, que vendría también dada por el apartado 1 del artículo 20, lo cual se entiende por el objeto al que atiende uno y otro título.

En virtud de todo lo expuesto, no procede la modificación de la Disposición derogatoria en el sentido expuesto en el informe.

En relación con el **Capítulo III, Principios de buena regulación, artículos 42 y 43**, el artículo 43, en el que se regula la evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación, a diferencia de lo que sucede con el artículo 42 (cuyo apartado 1 se refiere a dichos principios por remisión a la legislación básica del Estado), se indica que el artículo 43 no recoge algunas de las obligaciones impuestas con carácter básico en el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: no prevé que la evaluación incluya si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en las normas (cuestión distinta del grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos), la plasmación del resultado de la evaluación en un informe, su publicidad ni la periodicidad con la que ha de ser emitido.

En consecuencia, y en orden a garantizar la seguridad jurídica, se sugiere que el artículo 43 debería, *"bien remitirse íntegramente a la normativa básica, como lo hace el 42.1, bien recoger íntegramente los objetivos y contenido de la evaluación normativa"*.

Se procede por ello a la modificación de la redacción del artículo 43 incluyendo una remisión a la legislación básica del Estado.

En relación con el **Capítulo IV, Procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, artículos 44 a 55**, se contienen alegaciones a los artículos 44, artículo 50, en su apartado 5, y artículo 51.

El artículo 44 regula el Plan Anual Normativo; a juicio de la Dirección General de Servicios Jurídicos, la legislación básica estatal (artículo 132 de la Ley 39/2015) no

limita el contenido del plan normativo a las iniciativas legislativas y reglamentarias que vayan a ser aprobadas por el Gobierno sino que se extiende a todas las iniciativas reglamentarias, cualquiera que sea su aprobación, siendo cuestión distinta que sean justificables, caso a caso, y se justifiquen los motivos por los que no se ha incluido una concreta norma en el Plan.

Dicha alegación se acepta y se modifica el apartado primero del artículo 44 con la siguiente redacción:

"El Gobierno aprobará anualmente mediante Acuerdo un Plan Normativo que recogerá todas las iniciativas legislativas y reglamentarias que, durante el año siguiente, vayan a ser objeto de aprobación".

No se entra a analizar, por ser una cuestión que, conforme se indica en dicho informe, ha de acometerse en la normativa sectorial de subvenciones, las cuestiones planteadas en relación con las bases reguladoras de las subvenciones: así, al hilo del debate jurídico suscitado en torno al mismo, la necesidad de aclarar su procedimiento de elaboración, respetuoso con la normativa básica vigente, y la valoración de cuestiones tales como si el Plan Estratégico de Subvenciones regulado en el artículo 5 de la Ley de Subvenciones de Aragón supone ya un Plan Normativo o ha de integrarse en el general.

Finalmente, se considera coherente con la propia naturaleza del trámite previsto en el artículo 47 mantener la regulación actual, incluyéndose por ello un inciso final en dicho precepto, que recoge la previsión que figura en el actual artículo 37.9 de la Ley 2/2009.

En relación con el **apartado 5 del artículo 50**, dada la remisión general que se efectúa a la normativa reguladora del Consejo Consultivo (Ley 1/2009, 30 de marzo), a juicio de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se entiende que sería acertado eliminar la segunda frase de este apartado (en la que se contiene la mención expresa a los proyectos de decretos legislativos), siendo que dicha mención separada no se ha efectuado en el caso de los reglamentos ejecutivos y sus modificaciones, para los que también se exige el dictamen preceptivo del Consejo.

En relación con esta cuestión, una de las novedades del texto del anteproyecto de ley es la unificación normativa de la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas con rango de ley, con las especialidades que se prevén en los artículos 45.5, 47 (en la medida en que dicho trámite de puesta en conocimiento del Gobierno sólo se regula para los anteproyectos de ley) y 49, además de lo dispuesto en el artículo 53 para los decretos leyes.

De esta forma, en el caso de los proyectos de decretos legislativos, como ya se indicó en el informe de 30 de diciembre de 2016, el anteproyecto de ley no recoge un precepto expreso relativo a su elaboración, sino que sólo se contemplan las especialidades, de modo que ha de entenderse que el procedimiento a seguir es el mismo que el previsto para la elaboración de los proyectos de ley con las especialidades antes indicadas.

Por tal motivo, si bien la mención expresa que se contiene en el artículo 50.5 podría entenderse como innecesaria, en virtud de la remisión general que se efectúa, se considera adecuado mantener la referencia expresa a los proyectos de decretos legislativos, en la medida en que aporta una mayor claridad dentro de la regulación propuesta (quedarían de esta forma recogidas todas las especialidades en la tramitación de los proyectos de decretos legislativos, incluido el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, en este caso por aplicación de su normativa específica).

Se formulan también alegaciones al **artículo 51**, que lleva por rúbrica ***Aprobación por el Gobierno***, precepto que regula la aprobación por el Gobierno de los proyectos de ley, con una referencia, en su apartado último, a la memoria justificativa final que ha de acompañar a los reglamentos.

En el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos se llama la atención sobre el hecho de que no se haya tenido en cuenta la existencia de reglamentos emanados del Presidente, de las Comisiones Delegadas del Gobierno, de los Vicepresidentes y de los Consejeros, a los que son de aplicación también todos los trámites previstos en los artículos anteriores e incluso, eventualmente, el trámite previsto en el artículo 51.4, relativo, como hemos indicado, a la memoria justificativa final que ha de acompañar a los reglamentos.

Por otro lado, dada la diferente dicción de los apartados segundo y cuarto, en relación con la memoria justificativa final (el apartado segundo en el caso de los proyectos de ley y el apartado cuarto en el de los reglamentos), procedería aclarar si

dicha memoria, en el caso de los proyectos de ley, debe haberse redactado con carácter previo a la aprobación del anteproyecto por el Gobierno o con posterioridad para su remisión a las Cortes.

Por último, en el informe de 30 de diciembre de 2016, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, se estimaba la alegación formulada por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, que proponía la actualización de la memoria justificativa y de la memoria económica, a raíz de lo cual se introdujo el apartado cuarto del artículo 51: *“en el caso de los reglamentos, el proyecto se acompañará para su aprobación de una Memoria justificativa final”*. La redacción dada no indica que la memoria económica deba ser actualizada, lo cual se deja anotado en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos para el caso de que se hubiese pretendido lo contrario.

En consecuencia, procedería aclarar todas las cuestiones expuestas. A tal efecto, en el informe se sugieren dos alternativas de redacción en cuanto al título y apartado primero del artículo 51 (quedando suprimido en ambas el apartado cuarto), que varían en función de si la pretensión es la de circunscribir la memoria justificativa final a los textos que vayan a ser aprobados por el Gobierno o extenderla a todos los supuestos.

Se acepta la alegación propuesta, de forma que se modifica el título del artículo 51, que pasa a denominarse *Aprobación*, y el apartado primero, contemplando la memoria final tanto para los anteproyectos de ley como para todos proyectos de disposición general, y no sólo los que se elevan a la aprobación del Gobierno. Queda suprimido asimismo el apartado cuarto del artículo 51.

Por último, y en cuanto a la actualización de las memorias justificativa y económica, la memoria final habrá de recoger todos los trámites efectuados durante el procedimiento de elaboración de la norma, y en este sentido, las modificaciones sustanciales que hubieran podido producirse. En el caso de la memoria económica, se entiende que una eventual modificación, como puede suceder tras la emisión de los preceptivos informes, habrá conllevado necesariamente su actualización, y que, en todo caso, dichos trámites habrán de recogerse en la memoria final que acompañe a la disposición normativa.

No obstante, en aras a dotar de una mayor claridad al texto normativo, desde un punto de vista estrictamente formal, se suprime el adjetivo *inicial* de la memoria justificativa que ha de acompañar al borrador de la disposición normativa, prevista en el artículo 46, que pasa a denominarse memoria justificativa. Este primer documento que elabora el órgano directivo es la memoria justificativa de la disposición normativa; no se trata de un documento cerrado sino que su contenido se va actualizando con las novedades más importantes que se producen durante la tramitación (así, por ejemplo, con la valoración que haga el órgano directivo de los trámites de audiencia e información pública o de los informes o dictámenes que se emitan). Por su parte, la memoria justificativa final, regulada en el artículo 51, pasa a denominarse memoria final; se aclara con ello que la memoria justificativa es la elaborada al inicio del procedimiento (con la puntualización antes indicada) y la memoria final, que se elevará junto a la disposición normativa para la aprobación de la norma, tendrá por objeto recoger las novedades significativas que se hayan producido, actualizando de esta forma el contenido de la memoria justificativa y, en su caso, de la memoria económica.

Con esta finalidad, se modifica el apartado primero del artículo 51 con la siguiente redacción:

“1. Una vez cumplidos los trámites anteriores se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y, en su caso, de la memoria económica y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. El titular del Departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación”.

Además del apartado primero del artículo 51, el apartado segundo de este artículo se refiere a la memoria justificativa final y los artículos 44.3, 45.4, 46.2 y 49.5 a la memoria justificativa inicial, por lo que se procede a su modificación para adecuarlos a la nueva terminología propuesta: memoria justificativa y memoria final.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, se formulan las siguientes consideraciones:

En relación con la **Disposición final primera**, se acepta la sugerencia relativa a la redacción de dicha disposición, de manera que la referencia al *“artículo correspondiente de la Ley 2/2009...”*, se sustituye por la de los *“artículos concordantes de la Ley 2/2009...”*.

Por último, conforme al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, se incluye en aras a la seguridad jurídica una **Disposición transitoria única Régimen transitorio del procedimiento de elaboración de las normas**, en los términos propuestos en dicho informe.

Zaragoza, a 17 de febrero de 2017



EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

Fdo.: José Luis Pinedo Guillén