

## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2009, DE 11 DE MAYO, DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.**

En relación con el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, se desarrolla a continuación la Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados: necesidad y oportunidad del proyecto de ley; inserción en el ordenamiento jurídico; contenido y tramitación administrativa; referencia al impacto de género y a la ausencia de efectos económicos derivados de la aplicación de la Ley.

### **I.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE LEY.**

En la actualidad la Comunidad Autónoma de Aragón dispone de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (modificada por las Leyes 2/2016, de 28 de enero; 10/2012, de 27 de diciembre y 3/2012, de 8 de marzo).

La Ley 2/2009 consta de 50 artículos estructurados en ocho títulos: Título I El Presidente de Aragón; Título II El Vicepresidente o Vicepresidentes; Título III Los Consejeros; Título IV El Gobierno de Aragón; Título V Comisiones Delegadas del Gobierno; Título VII Estatuto personal de los miembros del Gobierno y Título VIII Capacidad normativa del Gobierno de Aragón.

El proyecto de ley se centra en la modificación del Título VIII Capacidad normativa del Gobierno de Aragón, afectado por la legislación básica estatal que se contiene 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 (en adelante, Ley 39/2015). Con ello se desarrolla la citada legislación básica estatal y se regulan los aspectos sustantivos y procedimentales a través de los que se encauza el ejercicio de la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria que corresponden al Gobierno de Aragón.

### **MOTIVACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA.**

La propuesta normativa tiene una principal causa normativa, constituida por la aprobación de la Ley 39/2015. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.1 de la citada Ley, su objeto incluye la regulación de los principios a los que se ha de ajustar

el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, a lo que se dedica el Título VI, "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones", normativa de carácter básico. Los títulos competenciales invocados son el artículo 149.1.8ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como el artículo 149.13ª, bases y planificación general de la actividad económica y el artículo 149.1.14ª, relativo a la Hacienda General del Estado (apartado primero y segundo de la Disposición final primera).

El citado Título VI lleva a cabo una regulación con la que se pretende, según se recoge en la Memoria de análisis de impacto normativo, "incrementar la calidad del ordenamiento jurídico aplicando unos principios de buena regulación... y estableciendo unas fases mínimas comunes que garanticen a todos los ciudadanos y empresas su participación en la elaboración de cualquier norma, con independencia de quien la elabore...". El artículo 129 regula los principios de buena regulación – principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia -, principios que se encontraban ya recogidos con carácter básico en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con el título de "principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas". El nuevo artículo 129 sustituye al artículo 4 de la Ley de Economía Sostenible, si bien desaparecen en la actual regulación los principios de accesibilidad y simplicidad, y varía la formulación de los principios en algunos puntos.

Para conseguir el mencionado objetivo, la Ley 39/2015 contiene las siguientes novedades en la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria:

- En el artículo 130 titulado "evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación", se establece la obligación de las Administraciones Públicas de revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

- El artículo 132 titulado "planificación normativa" regula la obligación de todas las Administraciones Públicas de elaborar y hacer público, anualmente, un Plan Normativo, que contendrá las iniciativas legislativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Dicho Plan, una vez

aprobado, se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

- El artículo 133 contiene una de las principales novedades consistente en la realización, con carácter previo a la elaboración del proyecto o del anteproyecto de ley o de reglamento, de 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 afectadas 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 y c) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Dicho trámite, previo por tanto a la redacción del proyecto normativo, es independiente de los trámites de audiencia e información pública.

Se regulan los supuestos en los que podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública y además de los anteriores, los supuestos en los que podrá omitirse la consulta pública.

- El artículo 133 hace referencia a la posibilidad de que la normativa reguladora de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevea la tramitación urgente de estos procedimientos. La eventual excepción del trámite de la consulta pública por esta circunstancia (procedimiento de urgencia) se ajustará a lo previsto en dicha normativa.

De acuerdo con su Disposición final séptima, la Ley 39/2015 entró vigor el día 2 de octubre de 2016, siendo de aplicación a todos los procedimientos normativos iniciados a partir de su entrada en vigor. La aprobación y entrada en vigor de la Ley estatal hace necesaria la adaptación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la que se regula la capacidad normativa del Gobierno de Aragón.

Para ello se recogen de forma expresa las novedades que establece la normativa estatal (caso de la evaluación normativa y su adaptación a los principios de buena regulación) y se desarrolla la legislación básica, adaptándose a la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma. Así, en lo referente a la inclusión de la consulta pública previa (plazos, forma de realización y supuestos en que podrá

omitirse, previa justificación), a la obligación de elaborar el plan anual normativo y al desarrollo, dentro del marco previsto en la legislación básica estatal, de la posibilidad de tramitación urgente de las iniciativas normativas que lleve a cabo el Gobierno de Aragón, conforme a la previsión del artículo 133.4 de la Ley 39/2015. Por último, dada la importancia creciente de la calidad normativa, se lleva a cabo una regulación detallada de los aspectos procedimentales que sirven al ejercicio de la capacidad normativa, incluida la planificación normativa y la sustanciación de la consulta pública, no sólo para su adaptación a la legislación básica sino para clarificar los distintos trámites del procedimiento. De esta forma, mediante el presente proyecto de ley se refuerza la seguridad jurídica y se garantiza la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración normativa que lleva a cabo el Gobierno de Aragón (en particular, a través de la consulta y procesos participativos, además de la audiencia e información pública), redundando en una mayor transparencia en la gestión pública.

#### **OBJETIVOS:**

El proyecto de ley tiene pues por objeto la adaptación de la Ley 2/2009 a la Ley 39/2015. El objetivo perseguido es incrementar la calidad de las normas aprobadas por la Comunidad Autónoma, siguiendo lo marcado para todas las Administraciones Públicas en la legislación estatal, y mejorar la gestión de los recursos públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en línea con los distintos informes internacionales en los que se pone de manifiesto la estrecha relación entre la calidad normativa y el crecimiento económico.

#### **II.- INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

Como ya se ha indicado, la Ley 39/2015 incluye dentro de su objeto la regulación de los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, a lo que dedica su Título VI "De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones". Dicha regulación se enmarca dentro de las recomendaciones formuladas a nivel internacional sobre mejora de la calidad normativa (<<Better and Smart Regulation>>), impulsadas desde la Comisión Europea (desde el denominado <<informe Mandelkern>> a las iniciativas posteriores que le han seguido, entre ellas la Comunicación de la Comisión Europea de 2005 <<Legislar Mejor>> o la Comunicación de la Comisión Europea de 8 de octubre de 2010 <<Normativa inteligente en la Unión Europea>>) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que definen la llamada "regulación inteligente" como un marco jurídico de calidad que permite el cumplimiento de un

objetivo regulatorio, a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

En la Comunidad Autónoma, desde el punto de vista formal de la técnica normativa, la estructura interna de las normas y el lenguaje en que han de expresarse se recoge en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de mayo de 2013 (modificadas mediante Acuerdo adoptado el día 29 de diciembre de 2015).

Con posterioridad, se aprobó la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Aragón, cuyo artículo 2 i) recoge el principio de calidad normativa, al referirse al ejercicio de la iniciativa normativa "(...) de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, simplicidad, efectividad y accesibilidad". Asimismo regula el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (artículo 39) y el Portal de Participación Ciudadana (artículo 47), y en su Título III, la participación ciudadana, en particular, en el capítulo IV del citado título, las disposiciones generales sobre los instrumentos de participación ciudadana.

La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón dedica su Título VIII a regular la capacidad normativa del Gobierno de Aragón.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, el Gobierno de Aragón ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. El artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Gobierno de Aragón el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos que establezca la Ley y el Reglamento de las Cortes de Aragón, y los artículos 43 y 44 del Estatuto, la posibilidad de que el Gobierno de Aragón dicte normas con rango de ley.

El proyecto de ley se elabora en base a los siguientes títulos competenciales que se atribuyen en el Estatuto de Autonomía: el desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución (artículo 75. 11ª) y la regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 71.7ª).

La regulación que se lleva a cabo se inserta dentro del marco jurídico expuesto, y en concreto de la legislación básica estatal, constituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, respetando la distribución de competencias que se derivan de la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

### **III.-CONTENIDO Y TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA.**

#### **1.- CONTENIDO.**

El proyecto de ley se estructura en las siguientes partes: el título, la exposición de motivos; la parte dispositiva, que consta de un artículo único, y la parte final, constituida por una Disposición transitoria, la Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales. En su redacción se han seguido las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2013.

El nuevo Título VIII consta de los artículos 37 a 54, estructurados en cuatro nuevos capítulos:

El capítulo I "iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley", artículos 37 y 38, se refieren a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía (artículo 37) y a la forma de su ejercicio (artículo 38).

El capítulo II "potestad reglamentaria", artículos 39, 40 y 41. El artículo 39 se dedica al ejercicio de la potestad reglamentaria, el artículo 40 a la forma de las disposiciones del Gobierno y de sus miembros, y el artículo 41 regula el principio de jerarquía de los reglamentos.

El capítulo III "principios de buena regulación", artículos 42 y 43: el artículo 42 recoge los principios de buena regulación a los que debe ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria y el artículo 43 incorpora la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación.

El capítulo IV "procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos", artículos 44 a 55, contempla las principales novedades en relación con la regulación actual.

El artículo 44 establece la obligación del Gobierno de Aragón de aprobar anualmente un Plan Normativo. El artículo 45 incorpora la consulta pública previa, estableciendo el plazo mínimo de duración, su realización a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón y los supuestos en que podrá exceptuarse. El artículo 46 regula la iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas y los documentos que han de acompañar la propuesta normativa. El artículo 47 regula la puesta en conocimiento al Gobierno cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley. El artículo 48 establece, con carácter general, el proceso de deliberación participativa en el procedimiento de aprobación de los anteproyectos de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales. El artículo 49 regula los trámites de audiencia e información pública, y en relación a estos, la obligación de publicar el texto en el portal web correspondiente, su duración y los supuestos en los que podrán omitirse. El artículo 50 regula el procedimiento en relación con la emisión de informes y dictámenes. El artículo 51 regula la aprobación por el órgano competente de las disposiciones normativas una vez cumplidos los trámites anteriores, destacando como novedad, en el caso de los proyectos de ley, la posibilidad de volver a remitir el mismo proyecto a las Cortes de Aragón, si así lo considera oportuno el Gobierno de Aragón, previo informe de Servicios Jurídicos y de la Secretaría General Técnica correspondiente, en el caso de aquellos proyectos de ley que hubieran caducado en las Cortes por finalizar la legislatura. El artículo 52 regula la tramitación de urgencia de las iniciativas legales o reglamentarias, determinando los supuestos en que podrá acordarse justificadamente por el Gobierno y las especialidades en relación con el procedimiento ordinario. El artículo 53 recoge las especialidades de tramitación en el supuesto de los Decretos Leyes. El artículo 54 regula la publicidad de las normas y el artículo 55 el control judicial de los reglamentos.

La parte final se integra por una Disposición transitoria, en la que se establece el régimen transitorio de elaboración de las normas; la Disposición derogatoria, que establece la derogación de cuantas normas se opongan a lo previsto en la ley, y tres Disposiciones finales: la primera de ellas contiene la autorización al Gobierno de Aragón para que, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley, apruebe un texto refundido de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y de las normas legales que la modifiquen; la Disposición final segunda, faculta al Gobierno de Aragón para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente ley, y la Disposición final tercera

establece que la entrada en vigor de la ley se producirá al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

## **2.- TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA.**

El procedimiento de elaboración seguido se ha ajustado a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 2/2009. De conformidad con dicho precepto se ha de señalar lo siguiente:

Mediante Orden de 5 de septiembre de 2016, del Consejero de Presidencia, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, encomendando a la Secretaría General Técnica de la Presidencia la coordinación del procedimiento de elaboración del proyecto de ley y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia la realización de los trámites oportunos para su aprobación como proyecto de Ley.

El Anteproyecto de Ley se acompañó de una memoria justificativa, de 28 de septiembre 2016, suscrita por el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, con el contenido que se indica en el artículo 37, y fue informado por dicha Secretaría General Técnica mediante informe de 25 de octubre de 2016, del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia.

El Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 22 de noviembre de 2016, adoptó, entre otros, el acuerdo por el que tomó conocimiento del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en el que se fijaron además los trámites a realizar en el procedimiento de elaboración.

En ejecución del citado Acuerdo, se dio traslado del texto del anteproyecto de Ley a las Secretarías Generales Técnicas de todos de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, para su estudio y emisión de informe. Mediante informe de 30 de diciembre de 2016, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, se procedió a la valoración de las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia interdepartamental.

Conforme establece el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, una vez

adoptado el Acuerdo de toma en conocimiento, el texto legal fue publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 37.7 en relación con el 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 anteproyecto de ley fue informado por la Dirección General de Servicios Jurídicos, mediante informe de fecha 20 de enero de 2017. Tras la emisión de este último informe, consta en el expediente el informe de 17 de febrero de 2017, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, relativo a las observaciones formuladas en el informe de la Dirección General de Servicios.

No resultan preceptivos otros informes o dictámenes, por lo que, cumplidos los trámites anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.8 de la Ley 2/2009, el Gobierno de Aragón, en su reunión de 9 de mayo de 2017, adopta el acuerdo por el que se aprueba el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y su remisión a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria por el procedimiento legislativo común.

IV.- Procede señalar por último que, dado el objeto de regulación del proyecto de ley, no se recogen medidas que tengan un impacto de género, por lo que la presente memoria no incluye el informe sobre el impacto por razón de género, al que se refiere el artículo 37.3 de la Ley 2/2009.

Asimismo se hace constar expresamente la ausencia de coste económico derivado de aplicación de la futura ley.

Zaragoza, 9 de mayo de 2017

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO  
DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA

Fdo.: José Luis Pinedo Guillén

