

Informe nº registro DG-SSJJ: 136 / 2019

Vista la solicitud de informe sobre *“Proyecto de Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario para la financiación de una convocatoria de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico”*, remitida por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública que ha tenido entrada el día 8 de marzo de 2019 con número de registro 379, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. - Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y en los artículos 5.2 a) y 5.3 del Decreto citado, el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

Se recuerda, además, tal y como dispone el artículo 6.2 del Decreto citado, que *“los informes deberán ser emitidos en el plazo de diez días desde que la solicitud tenga entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que por su especial complejidad el Director General y el Letrado General decidan la ampliación del plazo hasta el máximo de un mes”*. No habiéndose considerado como un supuesto de especial complejidad, en este caso el plazo para la emisión del informe finalizaría el día 22 de marzo.

Segundo. - El artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, dispone que *“la elaboración de los Decretos-leyes se realizará en la forma prevista para los proyectos de ley, si bien en la exposición de motivos deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma, y el Gobierno podrá acordar su aprobación limitando los informes preceptivos al que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos”*.



La propia urgencia necesariamente concurrente en los supuestos de aprobación de normas legales mediante Decreto-ley avala que la adopción del proyecto únicamente exija como trámite preceptivo el presente informe de los Servicios Jurídicos. En este caso el proyecto de Decreto-ley ha sido remitido a la Dirección General de Servicios Jurídicos acompañado de la siguiente documentación:

a) Orden de 6 de marzo de 2019, del Consejero de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario para la financiación de una convocatoria de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico, encomendando a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería la realización de las actuaciones necesarias de impulso del procedimiento.

b) Informe-propuesta para la elaboración y tramitación de un Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2019 (prórroga del Presupuesto para 2018) por un importe máximo de 2.735.000 euros para la financiación de una convocatoria de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico, fechado el 28 de febrero de 2019 y suscrito por la Consejera de Economía, Industria y Empleo. En el mismo se alude a la competencia material de la Comunidad Autónoma en el ámbito del fomento del desarrollo económico, a las líneas marcadas por la Estrategia Aragonesa del Cambio Climático aprobada por el Gobierno de Aragón el 12 de febrero de 2019 con el fin de mitigar la emisión de gases de efecto invernadero en las actividades desarrolladas en el territorio aragonés, a la Estrategia de Promoción Económica e Industrial de Aragón 2017-2019, a la Orden EIE/89/2019, de 7 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico, a la prórroga presupuestaria instrumentada a través de la Orden HAP/2068/2018, de 31 de diciembre, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2019, así como a las razones en las que se basa la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar esta norma legal y al procedimiento adecuado para la aprobación de un crédito extraordinario.

c) Memoria justificativa y económica del anteproyecto de decreto-ley fechada el 7 marzo de 2019 y suscrita por el Director General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, en la que se analiza la necesidad de promulgación de la norma, la necesidad de una norma con rango de ley y su inserción en el ordenamiento jurídico, la estructura de la norma, la tramitación del proyecto de



Decreto-ley y la valoración sobre la financiación del crédito extraordinario con baja en otros conceptos presupuestarios.

Terminado así someramente el análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto sometido a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, nos referiremos a continuación a las cuestiones de fondo que afectan al propio contenido de la norma proyectada y su justificación desde un punto de vista material, así como a su contenido.

Tercero. – Hay que aludir, en efecto, a las singulares condiciones que debe cumplir la norma proyectada en cuanto que se trata precisamente de un Decreto-ley, figura legal excepcional contemplada en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía de Aragón (desde la reforma del año 2007) en los mismos términos en los que fue inicialmente incorporada en el artículo 86 de la Constitución, precepto constitucional sobre el cual ha girado toda la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Consejo de Estado, íntegramente aplicable a la modalidad autonómica.

Como es sobradamente conocido, se trata de un tipo de norma legal absolutamente peculiar caracterizada por su excepcionalidad, la cual se resume en tres notas distintivas que diferencian al Decreto-ley de cualesquiera otras normas legales:

a) En primer lugar, la exigencia de una situación de necesidad urgente y extraordinaria, como auténtica causa justificativa de la adopción de las medidas legales pertinentes para hacer frente a dicha situación. Respecto al cumplimiento del que se considera el presupuesto normativo esencial para la aprobación de un Decreto-ley, tal y como ha recordado la Sentencia del Tribunal Constitucional 105/2018, de 4 de octubre (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 1 de noviembre de 2018):

«b) En numerosas sentencias este Tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley provisionales, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más (por todas, SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). Bastará recordar ahora que el Tribunal Constitucional ha reiterado que los términos “extraordinaria y urgente necesidad” no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes; que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este Tribunal controlar



que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes; y que ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

c) Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015, FJ 5)» (Fundamento Jurídico 3).

b) En segundo lugar, la ‘provisionalidad’ por cuanto las medidas adoptadas en forma de Decreto-ley son disposiciones legislativas provisionales que deben ser asumidas a continuación en su integridad por el poder legislativo tras un debate y una votación de totalidad sobre el mismo sin que quepa introducir enmiendas o modificaciones en el texto.



En nuestro caso, el Decreto-ley dictado por el Gobierno de Aragón debe ser convalidado como tal por las Cortes de Aragón en el breve plazo de treinta días desde su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. La asunción parlamentaria del Decreto-ley constituye una condición de eficacia de las normas contenidas en el mismo, es decir, la convalidación se presenta como requisito necesario para que las mismas continúen vigentes de manera indefinida como parte del Ordenamiento jurídico. De lo contrario, no produciéndose la convalidación, las normas provisionales que así fueron aprobadas decaen, dejando de este modo de estar vigentes. Posibilidad ésta que no por ser excepcional o poco habitual cabe desdeñar en absoluto, en atención a las concretas circunstancias en que se desenvuelven las cambiantes mayorías parlamentarias, como se ha podido comprobar recientemente en el ámbito estatal en relación con la no convalidación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (Resolución de 22 de enero de 2019, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del mismo, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 2019).

Conviene precisar igualmente que la convalidación del Decreto-ley no significa su mutación formal o la transformación de su naturaleza jurídica para adoptar la apariencia de una norma legal ordinaria, puesto que ello solamente se podrá producir mediante la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley que incluya como contenido las mismas normas que adoptó el Gobierno, de manera provisional y urgente, a través del Decreto-ley que quedará entonces formalmente derogado y pasará a ser sustituido por la nueva norma legal. Dicho de otro modo, la convalidación del Decreto-ley no produce el efecto de que el mismo deje de tener la naturaleza jurídica que le corresponde pasando a considerarse desde entonces ley ordinaria, sino que únicamente determina como ya se ha dicho la continuación de su vigencia como Decreto-ley (en tanto en cuanto no venga a ser modificado o derogado por norma legal posterior).

c) Finalmente, la caracterización de esta figura legal se completa aludiendo al ámbito material prohibido a la misma, dado que le queda absolutamente vedada la regulación de determinadas materias concretas de especial importancia en el sistema jurídico-político. Así, como establece el artículo 44.1, segundo inciso, del Estatuto de Autonomía de Aragón: *“No pueden ser objeto de Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y de las instituciones reguladas en el título II, el régimen electoral, los tributos y el Presupuesto de la Comunidad Autónoma”*.

Cuarto. - Para evaluar la viabilidad jurídica de la norma proyectada hemos de someterla, consecuentemente, al análisis de contraste para verificar el cumplimiento en el caso que nos ocupa de los requisitos anteriormente mencionados, el cual resulta particularmente más fácil en la última



de las notas características a las que acabamos de aludir, por cuanto existen suficientes elementos objetivos para determinar su cumplimiento, como en efecto ocurre en el supuesto presente, ya que no se pretende directamente con la norma proyectada la regulación específica y completa de ninguno de los objetos constitucional y estatutariamente vedados al Decreto-ley.

No obstante, conviene reforzar dicha convicción, justificándolo de manera específica tal y como se hace en la Memoria justificativa y económica de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería y en el Informe-propuesta a los que se ha hecho referencia anteriormente y que obran en el expediente remitido para la emisión de este informe. En efecto, se trata en este caso de la concesión de un crédito extraordinario en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2018, actualmente prorrogados ante la falta de aprobación del correspondiente al año 2019, lo que en ningún caso ha de confundirse ni identificarse con la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma (prohibida al Decreto-ley). Así se deduce con claridad de la regulación que al respecto se contiene tanto en el propio Estatuto de Autonomía (artículo 111, respecto al presupuesto autonómico) como en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón (texto refundido actualmente vigente, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón).

Tal y como establece el artículo 43 de la mencionada Ley de Hacienda, *“Cuando se deba efectuar algún gasto, con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y no exista crédito adecuado ni fuese posible su cobertura en virtud del régimen legal de las modificaciones previstas en este capítulo, el consejero competente en materia de Hacienda someterá al Gobierno de Aragón el oportuno acuerdo, para remitir a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley de concesión de crédito extraordinario, o de suplemento de crédito, según que no existiese crédito o éste fuese insuficiente, en el que se especificará la financiación adecuada”*. Es decir, el crédito extraordinario (o el suplemento de crédito) se tramitan como proyecto de ley de carácter ordinario, no estando sometidos a las reglas específicas de tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos, por lo que nada puede objetarse desde el punto de vista material a la utilización de la figura del Decreto-ley, siempre y cuando se cumplan las demás exigencias esenciales impuestas para su válida utilización, en concreto la extraordinaria y urgente necesidad.

De donde se desprende, en consecuencia, que se respeta el ámbito exento a este tipo de norma legal y no se incurre, por tanto, en extralimitación material por parte del Gobierno de Aragón que sería causa de inconstitucionalidad.

Por otro lado, respecto a la concurrencia de la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para el uso del Decreto-ley, debe señalarse que el Tribunal Constitucional



ha exigido reiteradamente tanto la justificación de la urgencia en sí misma como la justificación de la conexión que necesariamente debe existir entre dicha situación y las medidas adoptadas. Y ambas exigencias deben cumplirse, y quedar así suficientemente acreditado que se cumplen, en el propio texto del Decreto-ley, no solo a lo largo de su articulado, sino también de manera particular en aquel lugar singularmente apto para tal justificación, como es la exposición de motivos de la norma proyectada. No bastaría, pues, una justificación parcial, incompleta o que se deje meramente al albur del intérprete. En esta línea, hemos de recordar el ya aludido artículo 40 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, el cual dispone que “(...) *en la exposición de motivos deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma (...)*”.

Y en aplicación del precepto citado, así como de lo previsto igualmente en las Directrices de Técnica Normativa (aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013), el proyecto de Decreto-ley incluye adecuadamente en la exposición de motivos la justificación de las razones de necesidad urgente y extraordinaria igual que se hace también en los documentos integrantes del procedimiento de elaboración de la norma incluidos en el expediente sometido a informe. Tal y como reza la parte expositiva del proyecto normativo, en la que se ha incorporado sustancialmente el texto del mencionado Informe-propuesta, en este caso:

«El desarrollo del vehículo eléctrico como una alternativa al vehículo de combustión, es crucial no sólo para garantizar la viabilidad a corto y medio plazo de la empresa líder de la Comunidad Autónoma en el sector, sino para el conjunto de las empresas que trabajan en el mismo. Por este motivo, resulta muy importante que desde la administración autonómica aragonesa se apoye decididamente y con carácter urgente a las inversiones que resulta imprescindible acometer por parte de las empresas del sector de automoción en las áreas de cogeneración de alta eficiencia, eficiencia energética y medioambiental e investigación y desarrollo (...)

Tres consideraciones adicionales redundan en esta necesidad urgente y excepcional de apelar al Decreto-Ley. En primer lugar, el especial entorno de competencia global que caracteriza el sector de la automoción, exige y justifica la convocatoria inmediata de esta línea de ayudas para que las empresas que pretendan realizar proyectos en Aragón vinculados al desarrollo del vehículo eléctrico con elementos de desarrollo experimental y/o investigación industrial, puedan competir en condiciones de igualdad con las radicadas en otros territorios. Todo ello derivará, además, en el impulso de la actividad económica en el corto plazo con objeto de consolidar el crecimiento de la economía aragonesa



y de paliar el negativo impacto que en otros sectores económicos se está produciendo en el territorio aragonés.

En segundo lugar, las ayudas que se prevén conceder se encuentran acogidas, en todo caso, a los términos y disposiciones establecidas en el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, además de a las previsiones de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su Reglamento de aplicación aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, en todo lo que constituya legislación básica, y a la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón. El citado Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, exige que los proyectos tengan efecto incentivador, lo cual exige que antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario debe haber presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate, motivo por el cual resulta necesaria la urgente tramitación de las ayudas a conceder para que no se pierda este carácter lo que pondría en riesgo su viabilidad.

Finalmente, desde el Gobierno de España, así como a nivel europeo, se está impulsando una movilidad sostenible en el transporte a nivel global. La misma se justifica por los beneficios que aporta en materia de diversificación energética y reducción de la dependencia de los productos petrolíferos, así como por la reducción de emisiones de CO₂ y de emisiones contaminantes, ayudando a mejorar la calidad del aire de nuestras ciudades, a disminuir la contaminación acústica y favoreciendo el consumo de energías autóctonas, especialmente de fuentes renovables».

Quinto. - Por lo que se refiere al contenido propiamente dicho de la norma proyectada, el proyecto de Decreto-ley consta de una extensa y suficiente parte expositiva, dos artículos que integran el contenido dispositivo y una disposición final única relativa a su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

El primero de los artículos identifica el crédito extraordinario cifrando su importe en 2.735.000 euros y precisando la partida presupuestaria afectada (15020 G/6122/770154/91002, PEP 2019/000050, denominada «Apoyo investigación y desarrollo para vehículo eléctrico»), mientras que el segundo indica el modo de financiación del crédito extraordinario mediante baja en la aplicación presupuestaria 15020 G/6122/770001/91002, PEP 2006/001580, denominada «Apoyo a Empresas Aragonesas».



Por cuanto antecede, puede afirmarse que el proyecto de Decreto-ley por el que se concede un crédito extraordinario para la financiación de una convocatoria de subvenciones para realizar en Aragón proyectos empresariales relativos al desarrollo del vehículo eléctrico, cumple con los requisitos de carácter material y formal para la elaboración de una norma de esta naturaleza, responde a la finalidad y al objeto recogidos en la memoria justificativa que acompaña al proyecto y se ajusta a las reglas contenidas en las Directrices de Técnica Normativa.

Este es mi parecer, que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, 11 de marzo de 2019.

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS

TENA
PIAZUELO
VITELIO
MANUEL -

Firmado
digitalmente por
TENA PIAZUELO
VITELIO MANUEL -

Fecha: 2019.03.11
13:32:34 +01'00'

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA