



Informe RSJ nº: 457/2021

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública sobre el “*anteproyecto de ley de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*”, que tuvo entrada en el Departamento de Presidencia, Dirección General de Servicios Jurídicos, el 28 de septiembre de 2021, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

I.- Compete a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en los **artículos 2 y 5.2 a) 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.

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**), determina el **carácter preceptivo** del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Este informe **no tiene carácter vinculante**, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse o no a las consideraciones que se realizan en el mismo.

II.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del anteproyecto de ley – competencia material -:

Los artículos del Estatuto de Autonomía de Aragón que legitiman la competencia de la Comunidad Autónoma para intervenir en las materias a que afecta el anteproyecto de ley aparecen recogidos adecuadamente en su Exposición de Motivos: competencias exclusivas reconocidas en el **artículo 71 EAAr** 1ª, 5ª, 7ª; 9ª, 10ª, 13ª, 17ª, 22ª, 26ª, 30ª; 31ª, 32ª, 34ª, 37ª, 40ª, 47ª, 48ª, 51ª, 54ª, 55ª, 56ª, 57ª y **artículo 72 EAAr**; compartidas del **artículo 75.3ª**, 5ª, 11ª, 12ª y la competencia en el ejercicio de la actividad fomento, **79 EAAr**.



III.- Competencia para la elaboración y aprobación del anteproyecto de ley – competencia formal-:

Debemos partir del **artículo 42.2 EAAR**, que atribuye al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa, “en los términos que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”.

Esta previsión nos lleva al **Título VIII de la Ley 2/2009**, “*Capacidad normativa del Gobierno de Aragón*”, que ha sido recientemente modificado por la **Ley 4/2021**, de 29 de junio. Sin embargo, la modificación no resulta de aplicación, conforme a la **disposición transitoria única** de la Ley 4/2021, habiendo comenzado la elaboración del presente proyecto con anterioridad a su entrada en vigor. Así, debemos aplicar al expediente que nos ocupa la redacción del **artículo 37 Ley 2/2009** “*Proyectos de ley*”, que resulta de las modificaciones operadas por la **Ley 10/2012**, de 27 de diciembre, **Ley 2/2016**, de 28 de enero, y **Ley 18/2018**, de 20 de diciembre:

- Conforme a lo previsto en el **artículo 37.1 Ley 2/2009**: “*El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón*”. Concretamente, la **disposición final decimosexta de la Ley 1/2021**, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (en adelante, **Ley 1/2021**), contiene el mandato al Gobierno de Aragón de aprobación y remisión a las Cortes de un proyecto de ley de aplicación de la **Ley 1/2021**.
- El **artículo 37.2 Ley 2/2009** atribuye la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley a “*los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación*”:
 - Mediante **Decreto 311/2015**, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, se aprobó la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública. El **artículo 1.1.u)** atribuye al Departamento: “*la elaboración de proyectos normativos en materia de procedimiento administrativo común, de contratación y de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*”.
 - Por lo que la iniciativa corresponde al titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública, que dictó al efecto Orden de 14 de mayo de 2021, por la que “*se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de aplicación de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*”.
 - Dicha orden responde además a la exigencia contenida en los **artículos 58 y 59 LPAC**.



- El **artículo 37.3 Ley 2/2009** establece en su primer inciso: “*El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes*”. En la citada Orden de 14 de mayo de 2021, inciso segundo, el Consejero encargó la elaboración del anteproyecto a:
 - La Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, competente conforme al **artículo 17 del Decreto Legislativo 2/2001**, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y el **artículo 4 del Decreto 311/2015**;
 - En coordinación con la Secretaría General de la Presidencia, competente conforme al **artículo 2 del Decreto de 10 de septiembre de 2019**, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón.
- En atención a lo previsto en el **artículo 37.8 Ley 2/2009**, una vez cumplidos los trámites que analizaremos en el **apartado IV.D) de este informe**, el titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública 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 **artículo 37.10 Ley 2/2009** prevé la posibilidad de que el Gobierno retire en cualquier momento de su tramitación un proyecto de ley, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.

IV.- PROCEDIMIENTO de elaboración:

IV.A.- La elaboración del presente anteproyecto de ley, como ya hemos puesto de manifiesto, obedece al mandato contenido en la **disposición final decimosexta de la Ley 1/2021**. Dicha disposición contiene las siguientes previsiones a resaltar desde el punto de vista procedimental:

- En su **apartado 2** estableció que en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la **Ley 1/2021** debía aprobarse una resolución conjunta de la Secretaría General Técnica del



departamento competente en materia de Administración Pública y de la Secretaría General de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para la elaboración del anteproyecto de ley y los formularios que deberían cumplimentarse respecto de las cinco cuestiones objeto de regulación.

- Se trata de la **resolución de 19 de marzo de 2021**, publicada en el BOA nº. 68 de 29 de marzo de 2021, que otorgó a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos plazo hasta el 23 de junio de 2021 para remitir los formularios con sus propuestas a la Comisión de Simplificación Administrativa.
- En su **apartado 3**, se condiciona la efectiva sustitución de autorizaciones o licencias por declaraciones responsables o comunicaciones a la aprobación de decreto posterior, determinando su contenido mínimo.

IV.B. - La elaboración del anteproyecto de ley comenzó en mayo de 2021, por lo que debemos valorar la incidencia del **Título VI de la LPAC** “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, de carácter básico conforme a su **DF 1ª**.

La **Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo**, publicada en el BOE de 22 de junio de 2018, concluyó en su **fundamento jurídico 7.b)** la **inaplicabilidad** de los **artículos 129, 130, 132 y 133 de la LPAC** a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias. Pese a lo cual:

- Siguiendo la previsión del **artículo 129 LPAC**, se observa que en el apartado V de la exposición de motivos del proyecto se lleva a cabo la justificación de su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.
- Ha tenido lugar el trámite de consulta pública previa, recogido en el **artículo 133 LPAC**, obrando al **documento nº. 2**, certificado de 16 de junio de 2021 del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social en que consta que el proyecto estuvo publicado en el portal web <https://gobiernoabierto.aragon.es/> durante 15 días, sin que se haya realizado ninguna aportación al mismo.

La justificación de los principios y el trámite de consulta previa, resultan coherentes con su introducción como trámites preceptivos en la elaboración de proyectos de ley en la **Ley 2/2009** por la reforma operada por la **Ley 4/2021**, aunque como ya hemos explicado anteriormente, no sea de directa aplicación por razones temporales.



IV.C.- En tercer lugar, deben tenerse en cuenta en el procedimiento de elaboración las disposiciones de la **Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón** (en adelante, **Ley 8/2015**):

- Conforme a lo previsto en el **artículo 15.1.c)**, relativo a la información de relevancia jurídica, se ha constatado la correcta publicación en el Portal de Transparencia del anteproyecto de ley, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno.
- Cabe plantear la aplicación al anteproyecto que nos ocupa del **artículo 54 Ley 8/2015**, relativo a los procesos de deliberación participativa (actual **artículo 50 Ley 2/2009**). En concreto, el **artículo 54.5** establece: “*La elaboración de proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales (...), 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*”. El proceso de deliberación participativa, conforme al **artículo 54.6 Ley 8/2015** comprende tres fases: la de información, la de deliberación y la de retorno.
 - Además de otros derechos estatutarios afectados por razón de la materia, es clara la afección del presente proyecto al derecho en relación con los servicios públicos recogido en el **artículo 16 EAAr**: “*1. Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a unos servicios públicos de calidad. 2. Los ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, tienen derecho a formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados*”.
 - La falta de realización del proceso de deliberación participativa ha quedado justificada en la página 10 del informe de la Secretaría General Técnica de 27 de septiembre, por cuanto: “*el objeto principal del proyecto normativo es completar el desarrollo y aplicación de la Ley de simplificación administrativa*”.



IV.D.- La elaboración del proyecto de ley ha de adecuarse asimismo a lo dispuesto en el **Capítulo I del Título VIII de la Ley 2/2009**, “*Iniciativa legislativa del Gobierno*”, **artículo 37** (habiendo sido analizada ya en el **apartado III** de este informe la perspectiva competencial de este artículo y la versión temporalmente aplicable del mismo, nos centramos ahora en la vertiente procedimental):

- En atención a lo previsto en el **artículo 37.3 Ley 2/2009**, consta en el expediente de elaboración del anteproyecto:
 - Memoria justificativa de 15 de julio de 2021, **documento nº. 3**, firmada por la persona titular de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.
 - Dicha Memoria contiene en 4 apartados distintos: la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas y la memoria económica
 - Deberá **ampliarse** su contenido, conforme detallaremos en el apartado V.B.2.
 - El informe de impacto por razón de género, orientación sexual, expresión e identidad de género, se ha llevado a cabo separadamente, **documento nº. 7** del expediente, mediante informe de 24 de septiembre de 2021 de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.
 - Consta como **documento nº. 9**, el certificado de 27 de septiembre de 2021 de supervisión por la Unidad de Igualdad y Publicidad Activa.
 - Y como **documento nº. 10**, la Memoria explicativa de igualdad, suscrita el 27 de septiembre de 2021 por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 27 de septiembre de 2021, que se estructura en cuatro apartados: “I.- *Marco jurídico habilitante*. II.- *Objeto del informe*. III.-*Análisis procedimental*. IV.- *Análisis del texto del anteproyecto de Ley*”.
- Con arreglo al **artículo 37.6 Ley 2/2009**, el Consejero de Hacienda y Administración Pública elevó el presente anteproyecto de ley al Gobierno, que tomó conocimiento de su tramitación en acuerdo de 29 de julio de 2021.



A continuación, mediante oficio de 2 de agosto de 2021, se dio traslado del texto del anteproyecto de ley a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de sus Secretarías Generales Técnicas, estableciendo como “*dies ad quem*” para la presentación de alegaciones el 14 de septiembre de 2021. Constan como **documento n.º. 6** del expediente:

- Los escritos de las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, de Educación, Cultura y Deporte, y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; por los que comunican que no tienen alegaciones que formular.
- Las propuestas de la Dirección General de Administración Local, la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo (que traslada las propuestas del INAEM, la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social y Corporación Empresarial Pública), la Dirección General de Universidades, y un último escrito sin firmar ni fechar que la Secretaría General Técnica de Hacienda atribuye a la Intervención General de la Comunidad Autónoma.
 - No consta informe de valoración de las alegaciones, que recoja resumidamente las alegaciones formuladas y la aceptación o rechazo de las mismas con la motivación correspondiente. Dicho informe se ha venido exigiendo por el **Consejo Consultivo de Aragón**, entre otros, en el **Dictamen n.º. 195/2020**.
 - Se observa que se han incorporado las propuestas realizadas a excepción de: la relativa a la modificación del **artículo 40.3 Ley 5/2015**, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón – efectuada por la Dirección General de Trabajo-, y la relativa a la **disposición adicional octava** sobre la atribución de funciones de la Agencia de Integridad y Ética Públicas a la Cámara de Cuentas de Aragón – realizada por la Secretaría General Técnica de Economía.
- En atención al **artículo 37.7 Ley 2/2009**, se emite el presente informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, y respecto de los demás órganos consultivos con posible intervención en el procedimiento debemos poner de manifiesto que:
 - Tiene carácter preceptivo con fundamento en el **artículo 6.5.a) Ley 1/2021**, la toma de conocimiento o el informe de la Comisión de simplificación administrativa. En este



sentido, se considera suficiente la toma de conocimiento a que se refiere el informe de la Secretaría General Técnica de 27 de septiembre de 2021:

4.-De acuerdo con lo que establece el artículo 6.5.a) de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, la Comisión de simplificación administrativa ha analizado y tomado conocimiento de este anteproyecto de Ley en su sesión celebrada el 8 de julio de 2021.

- Se ha elaborado informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, suscrito el 24 de septiembre de 2021 por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda, cumpliendo la previsión del **artículo 78 de la Ley 5/2019**, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, (**documento nº. 11** del expediente).
- El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón tiene carácter facultativo ex artículo 16.1.1 Ley 1/2009, de 30 de marzo.

V.- En cuanto al **CONTENIDO** del Anteproyecto de Ley, deben realizarse las siguientes observaciones:

A) Desde el punto de vista FORMAL:

El presente anteproyecto de ley, con fundamento en el **artículo 37.5 Ley 2/2009**, ha de adecuarse a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, modificada posteriormente por la Orden de 30 de diciembre de 2015. Procede realizar las siguientes observaciones en atención a:

- La **directriz nº. 8**, aunque nos encontremos ante una disposición modificativa, resulta inviable hacer referencia en su nominación al texto completo de las normas que se modifican.
- La **directriz nº. 9**, se recomienda insertar un índice antes de la parte expositiva, para facilitar su lectura y análisis por los ciudadanos y operadores jurídicos.
- La **directriz nº. 10**, debe insertarse la denominación de la parte expositiva “*exposición de motivos*”, en letras mayúsculas en el centro de la línea que encabeza el texto.



- La **directriz nº. 17**, debe sustituirse la denominación del proyectado CAPITULO PRELIMINAR, por CAPITULO I; y, en consecuencia, deberán volver a nominarse los 8 capítulos subsiguientes.
- La **directriz nº. 30**, debe revisarse la división de la disposición adicional quinta, por cuanto los apartados deben numerarse primero con cardinales arábigos en cifras y luego en letras minúsculas.
- La **directriz nº. 38**, resulta adecuado que los preceptos de la **Ley 8/2001**, de 31 de mayo, cuya vigencia se mantiene pese a la derogación formal de aquélla, se introduzcan en la disposición adicional quinta.
- La **directriz nº. 45**, una vez devuelto por las Cortes al Gobierno el texto aprobado, deberá insertarse la correspondiente fórmula promulgatoria.
- La **directriz nº. 62**, en los supuestos en que un mismo artículo modifica varios preceptos de una sola norma, se ha dividido por apartados, uno por precepto, numerados en cardinales escritos en letra.
 - Debe dividirse el proyectado artículo 12 en dos apartados, conforme a lo que se expone al analizar su contenido.
 - En cada uno de estos apartados no es necesario volver a especificar el título de la norma, que ya aparece en el párrafo introductorio. Esta observación afecta a la redacción proyectada de los artículos 6, 7, 8, 9, 10.

Las Directrices de Técnica Normativa, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el **artículo 9.3 CE**. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos.



B) Desde el punto de vista MATERIAL:

1. Objeto de reforma y consideraciones de carácter general:

1.1.- El proyecto de ley que ahora nos ocupa forma parte del que se ha denominado **proceso** de adaptación del régimen de intervención, procedimientos y plazos de silencio e informe que comenzó con la **Ley 1/2021 o “ley paraguas de la simplificación”**. En palabras de Julio Tejedor, la clave de este proceso es un proyecto de ley “**ómnibus**” que el Gobierno de Aragón debe aprobar y remitir a las Cortes con los contenidos especificados en la **disposición final decimosexta** de la **Ley 1/2021**.

La citada disposición prevé además en su apartado 3 que la efectiva sustitución de autorizaciones y licencias requiera la aprobación de un **decreto posterior**; recogiendo su apartado 4, como garantía de la existencia de servicios y personal de inspección adecuados, la posibilidad de tramitar modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo y presupuestarias de manera simultánea al decreto.

De manera que podemos afirmar como premisa que la **Ley 1/2021** tiene carácter **programático** - a excepción de ciertas regulaciones de procedimientos que ya introduce en sus disposiciones finales primera a decimoquinta- requiriendo un posterior y amplio trabajo de revisión de normas legales y reglamentarias aprobadas por la Comunidad Autónoma.

1.2.- En este contexto, debemos tomar en consideración que la **disposición final decimosexta** de la **Ley 1/2021**, apartado primero, otorga al Gobierno de Aragón un **plazo de seis meses** desde la entrada en vigor de la **Ley 1/2021** para la aprobación y remisión a las Cortes del presente proyecto de ley “**ómnibus**”. Dicho plazo, que finalizaba por tanto el 23 de agosto de 2021, ya se ha superado a fecha de emisión del presente informe.

La **Ley 1/2021** no señala las consecuencias del posible incumplimiento temporal, ni establece un plazo final para que las Cortes de Aragón aprueben el proyecto de ley que se les remita, lo que plantea algunas cuestiones jurídicas:

- En cuanto a los procedimientos en tramitación a fecha 23 de febrero de 2021, conforme a la **disposición transitoria primera de la Ley 1/2021**, es claro que “*se regirán por la normativa conforme a la cual se iniciaron*”.



- La controversia surge respecto a los procedimientos que se inicien entre el 23 de febrero de 2021 y la entrada en vigor de la ley de aplicación y desarrollo (en lo que respecta al sentido del silencio y plazos de resolución e informes) e incluso, los decretos de desarrollo (en cuanto a la sustitución de autorizaciones o licencias por declaraciones responsables o comunicaciones). Y ello, dado que la literalidad de la **Ley 1/2021** al introducir el nuevo régimen de intervención, plazos de resolución, informes y silencio se refiere a “*reglas generales*”; lo que podría plantear su aplicación directa en defecto de “*norma especial revisada*” tras la entrada en vigor de la **Ley 1/2021**.

A juicio de la que suscribe, atendiendo al espíritu y finalidad de la ley como el principal de los criterios interpretativos ex **artículo 3.1 CC**, en tanto no finalice el proceso de adaptación cuyo primer hito es la **Ley 1/2021**, deberá mantenerse la transitoriedad. Así resulta de la previsión recogida en la **disposición final vigésima de la Ley 1/2021, apartado 2**: “*No obstante, la efectiva aplicación de lo establecido en el título III de esta ley respecto de concretos procedimientos, trámites de informe o dictamen y trámites de aportación de documentación tendrá lugar conforme a lo previsto en la disposición final decimosexta de esta ley*”.

1.3.- Entrando ya en el análisis material del anteproyecto, llevaremos a cabo una comparativa del texto proyectado con el mandato de desarrollo de los cinco aspectos recogidos en la **disposición final decimosexta apartado 1 de la Ley 1/2021**:

- a) Reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, prevista en el **capítulo I del título III de la Ley 1/2021** → En los proyectados artículos 8.dos, 8.cuatro, disposición adicional tercera y disposición adicional cuarta.
- b) Reformas legales necesarias para la sustitución del silencio negativo por silencio positivo, prevista en el **artículo 27 Ley 1/2021** → En los proyectados artículos 5, 6.dos, 9, 10, 12, 13, 14, disposición adicional primera, disposición adicional quinta, disposición adicional sexta y disposición adicional séptima.
- c) Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de silencio administrativo, prevista en el **artículo 28 Ley 1/2021** → En los proyectados artículos 5, 6.dos, 9, 10, 11, 12, 13, disposición adicional segunda, disposición adicional quinta, disposición adicional sexta y disposición adicional séptima.



- d) Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes, prevista en el **artículo 29 Ley 1/2021** → En los proyectados artículos 15 y 16.
- e) Procedimientos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en que habrá de aportarse la documentación, y reformas legales necesarias para ello, prevista en el **artículo 31 Ley 1/2021** → En el proyectado artículo 7.cinco.

En consecuencia, son cuestiones que van más allá del contenido preceptivo del presente proyecto de ley, introducidas en el mismo por razones de oportunidad que no corresponde a este centro directivo valorar, las contenidas en: los artículos 2, 3, 4, 6.uno, 6.tres, 7, 8.uno, 8.tres, disposición adicional octava, disposición adicional novena y disposición derogatoria única.

1.4.- Para finalizar este epígrafe dedicado a cuestiones de tipo general, por la importancia que tiene en el proyecto de ley la revisión de los plazos y sentido del silencio administrativo, debemos traer a colación:

En primer lugar, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el régimen competencial para establecer el sentido del silencio:

- En la **Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, nº. 143/2017, de 14 de diciembre**, se analizó el establecimiento por el Estado del silencio administrativo negativo en determinados procedimientos recogidos en la Ley del Suelo de 2008. En el Fundamento Jurídico 23ª de la sentencia se argumenta:
“En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre (RTC 2003, 175) , FJ 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos ratione materiae , que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.



En consecuencia, al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”.

- En la **Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, nº. 70/2018, de 21 de junio**, se planteó, entre otras cuestiones, el establecimiento por norma autonómica de la Región de Murcia del régimen positivo del silencio ante la solicitud de licencia de actividad. El Alto Tribunal alcanza las siguientes conclusiones en el Fundamento Jurídico 9 de la sentencia:

“Por ello, en la citada STC 143/2017 (RTC 2017, 143), sostuvimos que "tiene cabida en el procedimiento administrativo común el establecimiento de reglas que regulan el sentido del silencio administrativo, tanto cuando se hace sin referencia a sectores materiales concretos ... como cuando, aun afectando a una materia o sector concreto ... se establece una regla general predicable a todo tipo de procedimiento o a un tipo de actividad administrativa" (FJ 23).

En estos primeros casos, la competencia prevista en el artículo 149.1.18 CE es suficiente para legitimar la intervención normativa del Estado; en tales supuestos, en los que la regla de silencio administrativo es general aun cuando vaya específicamente ligada a un sector del ordenamiento o a un tipo de procedimiento administrativo, estamos, en definitiva, ante una norma de procedimiento común. (...)

(ii) En la propia STC 143/2017 se afirmó, sin embargo, que constituye un "supuesto diferente" el de una regla de procedimiento administrativo que establezca el sentido del silencio "para concretos procedimientos administrativos", pues en estos otros casos nos encontramos ante "una regla especial". En dichos supuestos especiales "el deslinde entre la competencia del Estado sobre el procedimiento administrativo común y la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma resulta más complejo", debiendo examinarse, por ello, la concurrencia de un título competencial distinto al de procedimiento administrativo común que pueda habilitar al Estado para incidir de ese modo en el ámbito sectorial afectado.

A la vista de esta distinción, resulta evidente que, de acuerdo con nuestra doctrina, la regla de silencio administrativo desestimatorio establecida, sin más especificaciones, en el artículo 24.1, párrafo segundo LPAC, para los procedimientos que "impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente", constituye, pese a su proyección sobre un ámbito sectorial



determinado (el medio ambiente), una regla general de procedimiento común que tiene pleno anclaje, tal y como el legislador ha expresado en la disposición final primera de la LPAC, en la competencia estatal contemplada en el artículo 149.1.18 CE. (...)”.

En segundo lugar, conviene mencionar la consolidada doctrina del Tribunal Supremo sobre la utilización del silencio administrativo únicamente **en beneficio del interesado**, reproduciendo aquí lo argumentado en el Fundamento Jurídico Quinto de la **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, nº. 874/2021, de 17 de junio:**

"Pues bien; el silencio administrativo, tanto negativo como positivo, está establecido en beneficio del administrado, y, en consecuencia, es a él a quien corresponde utilizarlo para su conveniencia o desconocerlo cuando le perjudique. No le es lícito a la Administración beneficiarse del incumplimiento de su deber de resolver expresamente, porque hay, en efecto, un principio general del Derecho (expresado con distintas formulaciones en el artículo 115-2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958, 1258, 1469, 1504 y RCL 1959, 585) , y en el artículo 1288 del Código Civil (LEG 1889, 27)), según el cual ningún infractor puede alegar en su propio beneficio su incumplimiento de las normas, principio a través del cual se pretende introducir en el campo jurídico un valor ético. Y la diferencia de naturaleza entre el silencio negativo (que es una pura ficción en beneficio del administrado), y el silencio positivo (que provoca un auténtico acto administrativo) no les hace distintos a este respecto, ya que, en ambos casos, el silencio se ha producido por una conducta ilegítima de la Administración, que no puede redundar en su beneficio”.

2. Consideraciones de carácter particular:

En cuanto a los artículos y disposiciones, nos referiremos a ellos conforme a la numeración del texto remitido a este centro directivo, sin perjuicio de posibles cambios posteriores. Aludiremos a aquellos preceptos sobre los que deba resaltarse alguna cuestión, sin detenimiento en los que no se considere necesario realizar observaciones:



- En el **apartado 2 del artículo 2**, relativo al contenido mínimo del Catálogo de Servicios, debe incluirse dentro del inciso a) o como inciso d), la referencia a los “*plazos máximos de resolución y los efectos que produzca el silencio administrativo*”. Lo anterior, para salvar su coherencia con las previsiones del **artículo 33 Ley 1/2021**.
- El **segundo inciso del artículo 3**: “*En caso de que quién presente la solicitud no sea miembro de la asociación, en el documento de representación para realizar el trámite deberá constar la habilitación para realizar dicho trámite*”, resulta reiterativo, por lo que deberá eliminarse o afinarse su redacción. Conforme a los **artículos 5.3 y 5.4 LPAC**, para formular solicitudes en nombre de otra persona – en este caso, para actuar la persona física no asociada en nombre de la asociación-, deberá acreditarse la representación, mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.
- En el **apartado 1 del artículo 4**, se sugiere introducir el libro de planes de actuación como objeto de legalización, conforme a lo previsto en el **artículo 25.8 Ley 50/2002**, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y el **artículo 1 de la Orden JUS/221/2017**, de 9 de marzo, sobre legalización en formato electrónico de los libros de fundaciones de competencia estatal. La remisión a la Orden JUS/221/2017 se considera ajustada a Derecho, por su supletoriedad conforme al **artículo 149.3 CE** en tanto la Comunidad Autónoma de Aragón no regule específicamente la legalización en formato electrónico de libros de fundaciones.
- En análisis comparativo del proyectado **artículo 5**, de modificación de la **Ley 7/1999**, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, para la introducción de una disposición adicional decimoprimera que contenga la relación de procedimientos con su plazo de resolución y sentido del silencio; con la anteriormente prevista en el primer apartado del Anexo de la **Ley 8/2001**, de 31 de mayo, debemos poner de manifiesto que:
 - Se ha reducido de 6 a 3 meses el plazo de resolución de los procedimientos referenciados en los apartados 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 15, 23, 24, 25, 26, 27 y 35; ajustándose ahora a la regla general prevista en el **artículo 28.2 Ley 1/2021**.
 - No se han incluido en el listado proyectado los siguientes procedimientos que sí aparecían en la **Ley 8/2001**: calificación de una mancomunidad como de interés



comarcal (prevista en el **artículo 86 Ley 7/1999**), declaración de urgente ocupación de bienes a expropiar por las Entidades Locales y dispensa del establecimiento o prestación de los servicios obligatorios por los municipios.

- En cuanto a los apartados 32 y 33, relativos a las operaciones de crédito, se ha introducido que sean “a largo plazo”, cuando anteriormente no existía esta especificación.
- El apartado **dos del artículo 6**, introduce en el **artículo 30 de la Ley 5/2015**, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón, una nueva previsión relativa al plazo de resolución y régimen del silencio de las solicitudes de subvención de concesión directa:
 - Dicha introducción se ajusta al **artículo 28.2 Ley 1/2021** en cuanto al plazo general de resolución de procedimientos.
 - En cuanto al sentido negativo del silencio, conforme al **artículo 27.3 Ley 1/2021**, deben hacerse constar en la memoria del presente proyecto, las razones imperiosas de interés general que lo justifican:
 - En este sentido, debe tenerse en cuenta el carácter negativo del silencio en los procedimientos de concurrencia competitiva ex **artículo 23.4 Ley 5/2015**; de manera que resulta coherente establecerlo también para los procedimientos de concesión directa.
 - Llevando a cabo un breve análisis comparativo de Derecho Autonómico, podemos citar la justificación del silencio negativo en materia subvencional llevada a cabo en la Exposición de Motivos de la Ley de Subvenciones de Extremadura, aprobada mediante Ley 6/2011, de 23 de marzo: “*El sentido del silencio administrativo se considera negativo conforme al artículo 22.5, incluso para los supuestos de concesión directa a solicitud del interesado, al considerar, que existen razones imperiosas de interés general derivadas de la aplicación de los principios y requisitos para conceder las subvenciones, en virtud de los cuales no procedería entender estimada por silencio la solicitud de subvenciones, pues es precisa la acreditación y aprobación previa del gasto que da lugar al derecho económico y la verificación del cumplimiento de los requisitos del beneficiario, para el reconocimiento de la concesión*”.



- En el **artículo 8** se aprecia una posible redacción contradictoria, que deberá revisarse. Dicho artículo supone, en síntesis, la sustitución del régimen de autorización por el de habilitación de los organismos de control previstos en el **artículo 48 del Decreto Legislativo 3/2013**, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón. Por ello:
 - Se propone eliminar la referencia a “*la autorización o habilitación*” en el **apartado uno**, en lo relativo a la modificación del **artículo 42.2 Decreto Legislativo 3/2013**, dejando solo el concepto de habilitación,
 - Esta propuesta resulta coherente con lo previsto en el **artículo 15.1 Ley 1/2021**, por cuanto la autorización podría mantenerse por norma con rango de ley, por razones imperiosas de interés general, pero no introducirse en norma de rango reglamentario sin base legal.
- En consideración al proyectado **artículo 9**, por el que se modifica el **Decreto Legislativo 2/2014**, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón:
 - Se propone la siguiente redacción del **artículo 12.2 Decreto Legislativo 2/2014**, sustituyendo a la prevista en el **apartado dos**, para su adaptación al **artículo 68.1 LPAC**: “*La inscripción se realizará en el plazo de dos meses desde la solicitud, salvo que se observase algún defecto subsanable, que se pondrá en conocimiento de los gestores para su subsanación en el plazo de dos meses, con suspensión del procedimiento. Si los defectos no fueran subsanables o no se procediese por los gestores a la subsanación en el plazo señalado, se dictará resolución teniéndoles por desistidos de su petición*”.
 - Por razones sistemáticas, y en aras de evitar declaraciones genéricas, se propone revisar, en los **apartados dos y cuatro**, la nueva redacción de los **artículos 12.3 y 13 bis).5**, para hacer referencia expresa a que el recurso procedente contra las resoluciones de calificación es el de alzada ante la persona titular del Departamento competente en materia de cooperativas. Además de deducirse de la normativa general en materia de recursos en vía administrativa, así se recoge expresamente en el **artículo 25 del Decreto 208/2019**, de 22 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Decreto Legislativo 2/2014.



- En atención al **artículo 10**, de modificación del **artículo 7 de la Ley 17/2001**, de 29 de octubre, sobre la Plataforma Logística de Zaragoza, se sugiere añadir al final del **artículo 7.1** la cláusula “o normativa que lo sustituya”, para garantizar su vigencia.
- Por razones sistemáticas, tanto del proyecto de ley como de la **Ley 5/2005**, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, se sugiere que el **artículo 13**, relativo a la autorización de inicio de actividades de centros adscritos a universidades públicas y privadas no quede “descolgado” en el proyecto de ley, sino que se introduzca en la **Ley 5/2005** como **artículo 14 bis**. En consecuencia, dentro del proyecto de ley objeto de informe, la redacción propuesta al nuevo **artículo 14 bis de la Ley 5/2005** constará como **apartado dos** del artículo 12.
- Respecto al contenido del proyectado **artículo 14**, relativo a la modificación de la **Ley 10/2016**, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón:
 - El establecimiento del sentido estimatorio del silencio, adecuando los procedimientos derivados de la **Ley 10/2016** a la regla general del **artículo 27.1 Ley 1/2021** se considera ajustado a Derecho. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reseñada, resulta jurídicamente acertada la referencia a “los procedimientos para el reconocimiento de prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales iniciados a instancia de parte, cuya competencia corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”; dado que son los procedimientos en los que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva conforme al **artículo 71.34 EAAr**, aquellos en los que “*ratione materiae*” puede determinar el sentido del silencio.
 - También se juzga coherente con el resto de normas del ordenamiento la redacción del nuevo **artículo 4.4 Ley 10/2016**, dado que es requisito indispensable para acceder a la prestación económica tener previamente reconocida la condición de persona discapacitada o en situación de dependencia:
 - En este sentido, podemos citar a modo de ejemplo: el **artículo 1.c) del Real Decreto 357/1991**, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la **Ley 26/1990**, de 20 de diciembre (en cuanto a la



pensión de invalidez no contributiva), y el **artículo 4.1.a) de la Orden CDS/456/2019**, de 17 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de las personas y el acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- En materia de dependencia, cabe traer a colación la **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 21 de diciembre de 2011, dictada en el recurso nº. 6678/2009**, que concluyó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas integrasen el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones en un procedimiento bifásico o en dos procedimientos, siempre y cuando se respetase el plazo máximo de seis meses de resolución de uno o ambos procedimientos, tal y como se prevé en la **disposición final primera de la Ley 39/2006**. Conforme a la **Orden CDS/456/2019** anteriormente citada, en nuestra Comunidad Autónoma se tramitan dos procedimientos: el de reconocimiento de la situación de dependencia y el de aprobación del Programa Individual de Atención; siendo el plazo máximo entre la fecha de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y la de notificación de la resolución de reconocimiento de la prestación, de seis meses.
- En el proyectado **artículo 15**, de modificación del **artículo 67.2 Ley 10/2014**, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, debe tenerse en cuenta que la redacción vigente de dicho artículo establece el plazo de un mes para su emisión, entendiéndose favorable si no se emite en dicho plazo. Si la voluntad del proyecto que ahora nos ocupa es sujetar este plazo a la regla general de diez días de emisión del **artículo 29.1 Ley 1/2021**, conviene hacerlo constar expresamente en dicho precepto por razones de seguridad jurídica.
- En consideración a las **disposiciones adicionales primera, segunda, quinta, sexta y séptima**, que contienen previsiones relativas a los plazos de resolución y sentido del silencio:
 - En primer lugar, debemos poner de manifiesto que se ajustan a la jurisprudencia analizada del Tribunal Constitucional en cuanto a la atribución competencial de determinación del sentido del silencio en función de la competencia en la materia. Con



lo anterior, resulta acertada la cláusula de “*salvaguardia*” de la **disposición adicional sexta** relativa a los procedimientos regulados en normativa estatal.

- En segundo lugar, tomando en consideración el mandato de la **disposición final decimosexta Ley 1/2021**, la **disposición final vigésima Ley 1/2021** y la proyectada **disposición adicional séptima** en cuanto al mantenimiento de la vigencia de los plazos máximos de resolución y notificación de procedimientos y efectos del silencio contenidos en norma autonómica con rango de ley, podemos concluir que:
 - Las **disposiciones adicionales segunda y tercera**, referidas a procedimientos de competencia autonómica regidos por normas reglamentarias, se elaboran con carácter no exhaustivo y por razones de seguridad jurídica, en aras de facilitar su aplicación. Y ello, en la medida en que el principio de jerarquía normativa implica la modificación tácita de las referidas normas reglamentarias por las reglas contenidas en los **artículos 27 y 28 Ley 1/2021**.
 - En tercer lugar, se comprueba que no se han producido modificaciones en los plazos ni sentido del silencio de los procedimientos anteriormente recogidos en el **Anexo de la Ley 8/2001**, ahora **disposición adicional quinta** del presente proyecto.
 - Por último, se observa, como error tipográfico que deberá corregirse, que en la **disposición adicional segunda** existen dos apartados numerados como 4.
- En lo relativo a la sustitución o mantenimiento del régimen de intervención administrativa mediante autorización o licencia previa en procedimientos regulados en norma reglamentaria:
 - La **disposición adicional tercera** establece un listado de procedimientos respecto de los cuales, conforme a la **disposición final decimosexta apartado 3 Ley 1/2021**, deberán elaborarse los decretos posteriores que supongan la efectiva sustitución de autorizaciones o licencias previas.
 - La **disposición adicional cuarta** prevé una serie de procedimientos en que se proyecta mantener la autorización o licencia previa. Entendemos que el **artículo 15.1 Ley 1/2021** permite esta técnica, mantenimiento de la autorización o licencia mediante norma con rango de ley – el presente proyecto – que relaciona los procedimientos de rango reglamentario a los que se va a aplicar.



- Por lo expuesto, **deben justificarse en la memoria** del presente proyecto las razones de interés general que aconsejan el régimen de autorización o licencia, especificando los daños para los intereses generales ponderándolos con los legítimos intereses de sus destinatarios.
- Por último, se propone dar una **nueva redacción** a la proyectada **disposición adicional octava**, que se considera más ajustada al **artículo 112 EA** y la **Ley 11/2009**, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón:
 - “1. Las Cortes de Aragón podrán atribuir a la Cámara de Cuentas de Aragón las funciones correspondientes a la Agencia de Integridad y Ética Públicas.*
 - 2. En el caso de que se opte por dicha atribución de funciones, el Presidente de la Cámara de Cuentas ejercerá las funciones de Director de la Agencia y el Consejo de la Cámara de Cuentas, las de la Comisión Ejecutiva de la Agencia”.*

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

En Zaragoza, a fecha de la firma digital.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ana Isabel Santed Alonso

**SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA