



Función Consultiva

Informe Jurídico nº RDGSJ 223 / 2022

Departamento Solicitante: INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL

Materia: *Anteproyecto* de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón

Vista la solicitud de informe realizada por el Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial sobre el anteproyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del Consejo Asesor de Emprendimiento en la Comunidad Autónoma de Aragón, y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.- Expediente Administrativo Electrónico

, por medio de este Informe, tengo el Honor de Informar en los siguientes términos, formulando las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

Los artículos 2.3, 5 y 6 del Decreto 169 / 2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se Regula la Asistencia, Defensa y Representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA nº 204, de 22 de octubre de 2018) determinan la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 93 / 2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los artículos 3 y 12 del Decreto 6 / 2020 del Gobierno de Aragón, de 10 de febrero de estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, BOA nº32, de 17 de febrero de 2020) para emitir Informe, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida¹, por medio de los Letrados de la Comunidad Autónoma,

¹ Ley 52 / 1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (BOE nº 285, de 28 de noviembre) y Real Decreto 997 / 2.003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE nº 188, de 7 de agosto), aplicables (con matices) de forma supletoria, en el ejercicio de la función consultiva, al ejercicio



sobre los “*Proyectos de Decreto*” que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno Autonómico (terminología acorde con las previsiones establecidas en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en adelante LPGA [BOA, de 19 de mayo de 2009, número 93, Pág 11408], norma derogada por la Disposición derogatoria única del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022, de 6 de abril, BOA nº 75 de 20 de abril de 2022).

La intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de conformidad con los artículos 50.1 b) y 50.2 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón tiene carácter preceptivo y no vinculante (artículos 36, 42 y ss del TRLPGA 1 / 2022).

Así, vista la naturaleza del Informe, serán de aplicación los artículos 79 y 80 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Recordando la concepción Aristotélica del “*Consilium*” [“*Consilium Principis*”, *Emperador Augusto*], recogida posteriormente en las Partidas, no dejamos de ser dentro de la estructura interna de la Administración Autonómica los “*oídos y los ojos del Príncipe*” en el ejercicio de la Función Consultiva legalmente atribuida, función consultiva desempeñada desde la independencia e informada en exclusiva por el rigor técnico – jurídico, seña de identidad de esta Dirección General de Servicios Jurídicos, todo ello sin perjuicio de la suprema función consultiva del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1 / 2009) y/o del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril).

Segunda.- Título Competencial

La Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE y BOA de 23 de abril) [en adelante EEAA], dispone en el artículo 53.1 que el Gobierno de Aragón ejerce, entre otras, la potestad reglamentaria, manteniendo así la idéntica previsión que establecía el artículo 24.1 del anterior Estatuto, aprobado por LO 8 / 1982, de 10 de agosto. Esta Potestad Reglamentaria cuya titularidad le

de esa función a los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas en virtud de la previsión general recogida en el artículo 149.3 de la CE conforme al juego de los principios de “*Autointegración*” y “*Heterointegración*” del Ordenamiento Jurídico Autonómico, el Ordenamiento Jurídico general (Estatal) y el Ordenamiento Jurídico Global (Constitucional), conforme Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (y su evolución) y la Doctrina Legal del Consejo de Estado.



corresponde al Gobierno de Aragón se reitera en la legislación ordinaria de nuestra Comunidad Autónoma, concretamente en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022), y se especifica como competencia propia de cada Consejero en el artículo 10.4 del mismo cuerpo legal (artículo 10.2 del TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2022). La competencia para la elaboración de este Anteproyecto, por razón de la materia, le corresponde al Departamento de **Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial (Secretaría General Técnica y Servicio de Régimen Jurídico, Asuntos Generales y Coordinación Administrativa)**.

Si tenemos en consideración el bloque de constitucionalidad (artículo 28 de la LOTC de 1979), la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en materia de promoción de la competencia, comercio, consumo, cámaras de comercio, planificación de la actividad económica y políticas de igualdad social conforme el artículo 71. 24ª, 25ª, 26ª, 29ª 32ª y 37ª del EEAA; El artículo 99.2 del Estatuto especifica, además, que la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado (si bien, esta Dirección General de Servicios Jurídicos recuerda que artículo 38 de la CE de 1978, de conformidad con la doctrina legal del Tribunal Constitucional, debe entenderse como economía social de mercado, porque el artículo 38 no puede interpretarse al margen del artículo 1 de la CE).

La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de igualdad y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica de conformidad con el artículo 149. 1ª y 13ª de la CE, sin olvidar los artículos 38, 128 y 131 de nuestra Norma Institucional básica. Ya advertimos que en la exposición de motivos, tal y como desarrollaremos en este informe, el órgano sustantivo no menciona las competencias 24ª, 25ª, 26ª, 29ª y 37ª del artículo 71 del EEAA ni los artículos 128, 131 y 149.1ª y 13ª de la CE, lo que deberá ser objeto de inclusión

Tercera.- Procedimiento administrativo de elaboración de las Disposiciones Administrativas de Carácter General.

El principal marco normativo que regula el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general en nuestra Comunidad Autónoma es la Ley 2 / 2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de



Aragón, (LPGA), artículos 47 y siguientes (**desde el 21 de abril de 2022, los artículos 10 y 42 y ss del TRLPGA de 2022**).

Así, de conformidad con los artículos 42 y siguientes del TRLPGA de 2022 y en los artículos de aplicación de la Ley 5 / 2021 de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, podemos extraer las siguientes pautas del procedimiento administrativo de elaboración de Disposiciones Administrativas de carácter General:

Como ya se ha apuntado anteriormente, debe observarse el procedimiento administrativo previsto en los artículos 42 y siguientes de la Ley 2 / 2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA de 2022):

I.- Orden de Incoación de 8 de marzo de 2021.- Como cuestión previa de carácter formal, esta Dirección General de Servicios Jurídicos destaca la existencia de un índice numerado, en soporte digital, en el que se reflejan los 10 diferentes documentos (que están, a su vez, numerados) que conforman el Expediente Administrativo lo que permite hacer, en teoría, un adecuado seguimiento del procedimiento de elaboración del *anteproyecto* de decreto, lo que ha facilitado, ab initio, la labor de la Dirección General de Servicios Jurídicos. El orden del mismo es conforme a las DTN del Gobierno de Aragón: Orden de Inicio; Texto I; Memoria Justificativa; Memoria Económica; trámites de Audiencia e información pública....etc .

Nuestro Consejo Consultivo, en su Dictamen 4 / 2014, señala con relación a esta cuestión <<formal>> que

(...) <<el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (...)>>

Efectivamente, anteriormente, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (Hoy Consejo Consultivo, Ley 1 / 2009, de 30 de marzo), en su Dictamen 27 / 2008, señalaba en su Consideración Jurídica III que

(...) “En primer lugar ponemos de manifiesto que el procedimiento de elaboración se refleja en un ordenado expediente con su correspondiente índice que permite hacer el seguimiento de la evolución del mismo y más concretamente de las razones que van dando lugar a la modificación del texto inicial, hasta llegar a la versión final del proyecto”

Esta exigencia es reiterada por el Máximo Órgano Consultivo de esta Administración en anteriores dictámenes, recordando por todos el Dictamen 211 / 2006, de



3 de octubre de 2006, donde el máximo órgano consultivo del Ejecutivo Autonómico señaló

(...) “En el mismo sentido positivo ha de valorarse tanto la incorporación al expediente de un índice en el que constan, debidamente numerados, todos los documentos incorporados y que reflejan el procedimiento de elaboración, como el hecho de que cada uno de los borradores del proyecto de Decreto que se incorporan al expediente está adecuadamente foliado y fechado, lo que facilita el conocimiento de las modificaciones que se van introduciendo hasta la redacción del documento definitivo”

Consta entre la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos obrante en el Expediente Administrativo la preceptiva Orden de incoación, firmada por el Consejero del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón del procedimiento administrativo de elaboración <<de una disposición de carácter general>>; Tal y como ha declarado de forma reiterada la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (hoy Consejo Consultivo) citando su Dictamen 119 / 2007

(...) “El acto formal de incoación del procedimiento es, por pura aplicación de las disposiciones ex artículo 68 en relación con el 69.1 de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el que debe iniciarse el procedimiento (ex artículo 32 TRLPGA), en este caso por Orden del Consejero (...). Acuerdo de iniciación que ha venido siendo propugnado por esta Comisión en diferentes dictámenes (entre ellos 40, 79 y 80 / 2000 y 31 / 2003, entre otros), pues, como en estos se pone de manifiesto, toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento en el que, tras la propuesta de instrucción del órgano competente para asumir la iniciativa, deberán efectuarse el resto de trámites hasta concluir la elaboración del proyecto.

Además, la Orden de incoación del procedimiento como se ha puesto de manifiesto también en anteriores dictámenes, no cumple su función limitándose a ordenar el inicio del mismo sino que tiene otros cometidos. Entre ellos el de encargar al órgano u órganos competentes del respectivo Departamento la responsabilidad de llevar a cabo los trabajos necesarios para la elaboración de un borrador sobre el contenido de la futura norma y la elaboración previa de una memoria justificativa del proyecto y una memoria económica, pudiendo recabar éste las ayudas internas o externas que considerase necesarias. Así mismo es conveniente que se valore y ponga de relieve la necesidad o no de practicar determinados trámites como los de información y audiencia públicas, sobre todo cuando éstos resulten obligatorios por el carácter de la norma conforme al artículo 33 del TRLPGA, la oportunidad de poner en conocimiento de otros Departamentos u órganos de la Administración la tramitación del proyecto para que puedan hacer aportaciones que mejoren o complementen el



mismo desde sus competencias y conocimientos respectivos, la solicitud del informe a a la Dirección General de Servicios Jurídicos y el de esta Comisión si procede, según resulte preceptivo o no (...)”

En el Dictamen 27 / 2008 se reitera, con relación a las órdenes de incoación, en la Consideración Jurídica III que

(...) “También ha de valorarse positivamente la existencia de un acto formal de incoación del procedimiento (...) tal y como se ha venido propugnando por esta Comisión en numerosos dictámenes, cuya doctrina sobre este punto consiste en señalar que toda norma debe nacer como consecuencia de un procedimiento que ha de iniciarse mediante un acto formal del órgano competente para asumir la iniciativa”

De forma muy acertada, se realiza la cita tan reclamada por esta Dirección General de Servicios Jurídicos, de los principios que enumeraba el artículo 4 cardinales 1, 7 y 9 de la Ley 2 / 2011, de Economía Sostenible y el actual artículo 129 de la Ley 39 / 2015, porque en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo quedar suficientemente justificada, en la iniciativa normativa la adecuación a estos principios, y de los artículos 2, letra i), 4.1 a) y 15 d) de la Ley 8 / 2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad pública y Participación Ciudadana en Aragón. Estos principios se contemplan en el **artículo 39.2 del TRLPGA de 2022**, artículo que lleva por título **“Principios de buena regulación”**

Efectivamente, la cuestión no es baladí y es esencial que se citen estos principios en una observancia estricta del principio de legalidad; No debe olvidarse el carácter esencial que juegan en nuestro sistema de fuentes los “Principios Generales del Derecho” (**artículo 1.4 del Código Civil, ubicado en su Título Preliminar que tiene “naturaleza Constitucional”, conforme la solida posición doctrinal de Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón**), pues si bien rigen en defecto de ley y costumbre aplicables, tienen un eminente carácter informador del Ordenamiento Jurídico, de manera que juegan un papel <<prioritario>> y <<no meramente subsidiario>>.

Esta exigencia, que no es meramente formal, ya la puso de manifiesto de forma clara y con exquisito rigor jurídico nuestro Consejo Consultivo en Dictamen 4 / 2014, de 21 de enero de 2014.

Expuesto y advertido lo anterior, desde esta Dirección General de Servicios Jurídicos se destaca muy positivamente el contenido de la orden de inicio porque cumple con detalle y precisión todos y cada uno de los parámetros fijados por la LPGA y



por la Doctrina Legal de nuestro Consejo Consultivo. Consta estructurada en párrafos, en los que se explican los fines y objetivos del proyecto y sus acuerdos: Resuelve acordar el inicio del procedimiento; se encomienda la elaboración del proyecto a órgano determinado (Secretaría General Técnica del Departamento y su Servicio de Régimen Jurídico, Asuntos generales y Coordinación Administrativa); se fijan los objetivos y se acuerda someter el proyecto a los trámites legalmente establecidos.

Con relación a los trámites de audiencia e información pública, *Inmanuel Kant*, en *“La Paz Perpetua”* ya anticipaba y señalaba que *“Toda acción que se refiera al Derecho de otros hombres cuya máxima sea su no publicidad es “injusta”*

La normativa exige que, además, al proyecto le acompañe una Exposición de Motivos o parte expositiva, cumpliendo con este requisito el Departamento desde un punto de vista formal y material. Esta Exposición consta de 34 párrafos, agrupados en V bloques.

Conforme recomiendan tanto las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 31 de mayo de 2013 como la Resolución, de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (en adelante DTN), es correcta la no inserción de *“título”* de la parte expositiva. Ésta tiene por objeto describir el contenido, indicando el objeto y la finalidad del proyecto, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No debe contener partes del texto del articulado, debiendo evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Con relación a la **Exposición de Motivos** del <<anteproyecto>>, por esta Dirección General de Servicios Jurídicos se proponen las siguientes modificaciones:

En primer lugar, no puede comenzarse ésta con la cita de la Ley 7 / 2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón por una cuestión obvia a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma: el respeto al sistema de fuentes y al bloque de constitucionalidad. Al efecto, debe comenzarse la exposición de motivos con la cita de la CE y del EEAA (bloque de constitucionalidad, que especifica el ámbito de distribución competencial) y será después la oportuna cita de la legislación de desarrollo, tanto estatal como autonómica.



La Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en materia de promoción de la competencia, comercio, consumo, cámaras de comercio, planificación de la actividad económica y políticas de igualdad social conforme el artículo 71. 24ª, 25ª, 26ª, 29ª 32ª y 37ª del EEAA; El artículo 99.2 del Estatuto especifica, además, que la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado (si bien, esta Dirección General de Servicios Jurídicos recuerda que artículo 38 de la CE de 1978, de conformidad con la doctrina legal del Tribunal Constitucional, debe entenderse como economía social de mercado, porque el artículo 38 no puede interpretarse al margen del artículo 1 de la CE).

La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de igualdad y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica de conformidad con el artículo 149. 1ª y 13ª de la CE, sin olvidar los artículos 38, 128 y 131 de nuestra Norma Institucional básica. En la exposición de motivos, tal y como hemos anticipado, el órgano sustantivo no menciona las competencias 24ª, 25ª, 26ª, 29ª y 37ª del artículo 71 del EEAA ni los artículos 128, 131 y 149.1ª y 13ª de la CE, lo que debería ser objeto de inclusión.

En el **párrafo segundo (que deberá ser el primero, conforme acabamos de exponer)** se cita el Estatuto de Autonomía de Aragón, pero no se menciona la **reforma** introducida por la **Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril** ni el número y fecha de BOA y BOE en los que se publicó. **En estos términos se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón en dictamen 1 / 2021, de 26 de enero;**

El **párrafo sexto**, que no hace sino traer a colación los decretos de 5 de agosto de 2019 y el de 26 de febrero de 2020, por el que se aprueba la estructura orgánica del departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, **debería ser contenido del párrafo 33 de la exposición de motivos**, puesto que se limita a concretar la competencia para la elaboración de esta disposición administrativa de carácter general;

En el **párrafo octavo** sobra al comienzo “*Que*”;

En el **párrafo décimo cuarto (IV)**, proponemos sustituir “presente” por “este decreto”; no se cita de forma expresa que esta disposición administrativa de carácter



general, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, desarrolla y da cumplimiento a la disposición adicional sexta de la Ley 7 / 2019, de 29 de marzo;

En el **párrafo vigésimo cuarto (primero del bloque V)**, se trae a colación el artículo 129 de la Ley 39 / 2015, cita correcta pero debe completarse (por no decir que debería ser sustituida) por el artículo 39 del TRLPGA de 2022 (BOA de 20 de abril de 2022);

En el **párrafo vigésimo séptimo**, el departamento trae a colación el principio constitucional de seguridad jurídica (**artículo 9.3 CE, que debe introducirse**): Además, a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, de conformidad con los principios de primacía del derecho de la Unión Europea y de Supremacía Constitucional, sería adecuada la siguiente redacción: **“Además, con el fin de garantizar la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), esta norma reglamentaria se incardina en el seno del Ordenamiento Constitucional, integrado por los ordenamiento estatal y autonómico”**;

En el **párrafo vigésimo octavo**, se cita el **principio de transparencia** que cita el artículo 133 de la Ley 39 / 2015: Deberían mencionarse el artículo 3.2, c) de la Ley 5 / 2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón y el 39.2 del TRLPGA de 2022 que enumeran también ese principio. No obstante lo anterior, y volviendo al sistema de fuentes, los trámites de información pública, audiencia y transparencia (la ley de transparencia, acceso a la información y el buen gobierno como la ley autonómica) se incardinan en los artículos 23 y 105 b) de la CE de 1978 y en los artículos 53.1 y 62.3 del EA de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril. Proponemos su incorporación

En el párrafo trigésimo primero, se citan los informes preceptivos que exige la legislación sustantiva en el ámbito del procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: Como cuestión previa de carácter formal, esta Dirección General de Servicios Jurídicos debe destacar, formal y muy positivamente que exista un índice numerado en el que se reflejan los diferentes documentos que conforman el Expediente Administrativo Electrónico, lo que ha facilitado enormemente la labor de esta Dirección General de Servicios Jurídicos para poder hacer el pertinente seguimiento del procedimiento de elaboración de este anteproyecto de reglamento, índice original elaborado por la Secretaría General Técnica del **Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón (Decreto 18 / 2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento)**.



Nuestro Consejo Consultivo, en su Dictamen 4 / 2014, señaló con relación a esta cuestión <<formal>> que

(...)<<el trámite del proyecto obtiene como soporte material un paquete documental suficientemente agrupado, ordenado y fechado (con aportación del correspondiente índice), asumimos que con escrupuloso respeto a las normas adjetivas y disposición de los requisitos, documentos e informes (...)>>

Pues bien, tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, de la Comisión Jurídica Asesora, debería introducirse en el último párrafo párrafo de la Exposición de Motivos (**párrafo 33**) la intervención que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos en el procedimiento administrativo de elaboración de este anteproyecto, al emitir Informe de carácter preceptivo, redacción que se realiza porque **la intervención de este Centro Directivo es preceptiva (artículo 48.5 del TRLPGA de 2022)** y porque la Comisión Jurídica Asesora, en el citado Dictamen, señaló

(...) “esta Comisión ha dejado dicho en diversos dictámenes que cuando (...) intervienen otros órganos consultivos en la tramitación de un proyecto de norma, la intervención de estos órganos consultivos o la referencia a los trámites desarrollados deben recogerse en el texto introductorio en párrafos distintos y así viene avalado por la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando en relación a la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los Reales Decretos incorpora la cita de este órgano consultivo – cuyo equivalente en la Comunidad Autónoma es esta Comisión Jurídica – en la fórmula promulgatoria”.

Efectivamente, el órgano sustantivo en el último párrafo de la exposición de motivos utilizará la expresión “visto” (u “oído”) que es el término que debe emplearse si no se asumen las recomendaciones y sugerencias realizadas por esta Dirección General de Servicios Jurídicos)... Ergo, en caso de seguirlas, la expresión correcta a utilizar es (será) “de conformidad con el Informe de la DGSJ” (en caso de seguir y asumir las recomendaciones). Además ello no excluye que, en el seno del procedimiento “administrativo – normativo” el órgano sustantivo, para cumplir con las exigencias de transparencia y seguridad jurídica, siquiera sucintamente, motive por qué no se asumen las consideraciones formales y materiales realizadas por este Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón, precisamente para que el Consejo de Gobierno tenga plena información previa al respecto:



Según se expone en la STS de 11 de mayo de 2016 (recurso 1493/2015),

"Ha de recordarse lo que respecto de la significación y finalidad del principio de transparencia declaró la sentencia de esta Sala y Sección de 18 de enero de 2012 (casación núm. 1073/2009), reiterado en la posterior sentencia de 20 de octubre de 2014 (casación núm. 3093/2013):

«Debe decirse que ese principio de publicidad, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución (CE) y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional.

Y por eso mismo conlleva, entre otras cosas, tanto la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinen sus decisiones (...)"

Al Expediente le debe acompañar, también, una Memoria Justificativa que explique la necesidad de la promulgación de la norma, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos, que, a juicio de la Administración actuante, pueden seguirse de su aplicación. La Comisión Jurídica Asesora, con relación a las memorias justificativas entiende que

(...) "se pretende que se acompañe al proyecto de disposición en el origen del procedimiento de elaboración del reglamento y que justifique la necesidad de la promulgación de la norma que se va a elaborar, su forma de inserción en el ordenamiento jurídico y una valoración de los efectos que puedan seguirse de su aplicación (...). Pero se echa en falta en la Memoria Justificativa una exposición de los trámites a través de los cuales debe conducirse el procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria, más aún cuando esta debería acompañar al proyecto desde el inicio de la tramitación. Siguiendo los criterios de esta Comisión asentados en anteriores dictámenes la memoria es una pieza capital e ineludible en el procedimiento elaborador de una disposición de carácter general. No es solo una exigencia formal sino que atiende al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución. Siendo necesario que en la memoria se reflejen puntualmente las razones que motivan la nueva norma, de tal forma que permita constatar las actuaciones realizadas e, incluso, pueda servir como parámetro de control en el modo de ejercer la Administración la potestad normativa en caso de ejercicio de acciones judiciales frente a la misma, amparando el derecho a



la tutela judicial efectiva (Dictámenes 53/99, 81, 88 y 176 / 2001 y 119 / 2007)

En el expediente remitido en soporte digital a esta Dirección General de Servicios Jurídicos consta una Memoria Justificativa, elaborada en una estricta observancia de la legalidad.

Expuesto lo anterior, la Memoria Justificativa remitida en el Expediente Administrativo a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, cumple en lo demás con los parámetros esenciales definidos por el máximo Órgano Consultivo del Gobierno de Aragón

El TRLPGA de 2022, en el artículo 48.2 exige también que se acompañe una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, artículo que debe ponerse en conexión con la Ley 5 / 2021 de organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico y con el TRLHCAA. **En la documentación remitida a esta Dirección General de Servicios Jurídicos constan “nominal, formal y materialmente” Memoria Económica de 28 de marzo de 2022...** Sobre este extremo, debemos recordar la posición que mantiene la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (CJAGA) remitiéndonos a los Dictámenes nº 25 / 1996, de 30 de julio; 41 / 1998, de 5 mayo; 23 / 1999, de 4 de mayo, en los que destaca la vinculación de la elaboración de la Memoria Económica al cumplimiento, mediante su control en el Expediente Administrativo, del artículo 31.2 de la CE, como mandato que impone el sometimiento a los principios de economía y eficiencia del gasto público (también artículo 103 del EEAA).

La posición mantenida sobre este extremo por la CJAGA coincide plenamente con la diseñada por el Consejo de Estado (Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril): En dictámenes de 10 de febrero y 17 de marzo de 2005 (números 3345 / 2004 y 385 / 2005), puso de manifiesto que

“(…) en particular, la memoria justificativa y la memoria económica valoran la oportunidad y conveniencia de la norma, aún cuando no hubiera sido ocioso que se detuvieran no sólo en los preceptos legales de los que trae causa sino también, y muy especialmente, en el impacto de la norma en la realidad social, jurídica y económica en la que se aplicará. La memoria económica aclara que el texto no supone ningún incremento del gasto público, pero en supuestos como el que ocupa al Consejo de Estado resulta conveniente evaluar, en la medida de lo posible, el impacto del proyecto de Real Decreto en el sector, ya que impone nuevas obligaciones y cargas a los agentes que puedan suponer dificultades administrativas y económicas y acabar por repercutir económicamente en el sistema en su conjunto (...) La memoria económica,



responde a la necesidad de que las determinaciones de la nueva norma se cumplan, que no constituyan una mera declaración de propósitos, pues únicamente así se satisfarán las finalidades perseguidas(...)”.

A raíz de este anteproyecto, el proyecto deberá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.6 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón (Decreto Legislativo 1 / 2022) y de la Ley 1 / 2009, del Consejo Consultivo, remitirse preceptivamente al Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un proyecto de decreto de carácter ejecutivo, porque desarrolla la Ley 7 / 2019 si bien, también tiene encaje en la potestad de autoorganización que contempla el artículo 61 del EEAA reformado por Ley Orgánica 5 / 2007. Así, debemos traer a colación lo que la Comisión Jurídica ya señaló en su Dictamen nº 206 / 2001, de 9 de octubre de 2001

(...) “Por una parte, el artículo 56.1. b) del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 1 / 2001, de 3 de julio, otorga a la Comisión Jurídica Asesora competencia para emitir dictamen preceptivo, a instancia del Presidente o de los Consejeros del Gobierno de Aragón, sobre los “proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones”; el carácter de reglamento ejecutivo que tiene el proyecto de decreto que se dictamina, justifica la solicitud de dictamen y su emisión. En efecto, este texto tendrá por objeto desarrollar algunas normas contenidas en la Ley & / 2.001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua en Aragón (...). Por otra parte también el artículo 63.1 a) del Texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón atribuye al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora la emisión de dictámenes que se refieran a textos de naturaleza normativa”

En el mismo sentido, recordamos lo que el máximo Órgano Consultivo del Gobierno Autonómico dijo (entre otros muchos) en su Dictamen nº 103 / 2005

“(...) Como ya dijera esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 128 / 2002, de 26 de julio, sobre el que luego sería Decreto del Gobierno de Aragón 300 / 2002, de 17 de septiembre, de cuya modificación ahora se trata, el Dictamen solicitado a esta Comisión Jurídica Asesora se encuentra dentro del ámbito competencial objetivo que legalmente tiene atribuido. En efecto, el artículo 56.1 b) de la LPGA (...)

Vista la naturaleza de este anteproyecto de decreto, de naturaleza ejecutiva (también autoorganizador), es necesario el sometimiento del mismo a los trámites de Información y Audiencia Pública establecidos en el artículo 47 del TRLPGA de 2022, trámites que se han cumplido.



No obstante, una vez asumidas o no las consideraciones realizadas en este Informe (con la utilización de las expresiones “de acuerdo con la DGSJ” u “oída la DGSJ”), el anteproyecto que salga del Departamento adoptará la denominación de <<proyecto>>, siendo esta la fórmula adecuada que dará lugar a la terminación formal del procedimiento administrativo de elaboración de esta disposición administrativa de carácter general

Cuarta.- Análisis material

El anteproyecto de decreto se compone exposición de motivos (treinta y tres párrafos, agrupados en V bloques), de 30 artículos agrupados en un título preliminar y cuatro títulos (sin capítulos), tres disposiciones adicionales y tres disposiciones finales. Se critica que no se incluya una “breve” justificación sobre cada artículo. Con relación a la denominación “decreto”, hay que estar a las previsiones establecidas en el artículo 37 del TRLPGA de 2022, y observando este precepto, esta Dirección General muestra su conformidad con la fórmula seleccionada por el Departamento al ser una Disposición Administrativa de carácter general del Gobierno (y no de un Consejero, que daría lugar a que se denominara “Orden”). Ahora bien, desde el rigor, siendo la iniciativa de la Consejería de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, el <<proyecto>> debería ser <<anteproyecto>>, porque será <<proyecto>> una vez concluya este procedimiento administrativo de carácter especial y llegue al Consejo de Gobierno;

Con relación al texto introductorio o preámbulo del anteproyecto de decreto, debemos recordar que tal y como tenía declarado el Consejo Consultivo de Aragón, la redacción de la fórmula promulgatoria debe mencionar en primer lugar al Consejero que ejerce la iniciativa y, a continuación, al proponente o proponentes si son distintos (artículos 36 y 42 del TRLPGA de 2022).

Ya hemos señalado, pero lo volvemos a reiterar que es preceptiva la intervención del máximo órgano consultivo del Gobierno de Aragón, y tomando en consideración el Dictamen 119 / 2007, de 17 de julio de 2007, PERO en el penúltimo párrafo del proyecto de decreto se DEBERÍA HACER mención de la intervención que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos, al emitir Informe de carácter preceptivo, propuesta que DEBERÍA ASUMIR el Departamento porque la Comisión en el citado Dictamen señaló

(...) “esta Comisión ha dejado dicho en diversos dictámenes que cuando (...) intervienen otros órganos consultivos en la tramitación de un proyecto



de norma, la intervención de estos órganos consultivos o la referencia a los trámites desarrollados deben recogerse en el texto introductorio en párrafos distintos y así viene avalado por la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuando en relación a la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los Reales Decretos incorpora la cita de este órgano consultivo – cuyo equivalente en la Comunidad Autónoma es esta Comisión Jurídica – en la fórmula promulgatoria”.

ES MÁS, si el departamento asumiera las consideraciones que realiza esta Dirección General de Servicios Jurídicos, en el último párrafo de la exposición de motivos se señalaría, siguiendo una correcta técnica legislativa, <<de acuerdo>> o <<habiéndose oído>> la Dirección General de Servicios Jurídicos, dependiendo si el órgano sustantivo asume o no las consideraciones y recomendaciones realizadas.

Al respecto, debemos recordar que ya el artículo 2.2, párrafo 5º de la Ley Orgánica 3 / 1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, introduce esa fórmula para diferenciar cuándo las disposiciones se elaboran conforme el Informe del Consejo de Estado o, por el contrario, se apartan de él. La Ley 1 / 2009 del Consejo Consultivo Autonómico también recoge esta previsión.

Además, el artículo 13 de la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, dispone

<<13. Consultas e informes

En la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc. Esta información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria. >>

A salvo del Informe de nuestro Consejo Consultivo el último Informe del Expediente es el de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Con relación al preámbulo o parte expositiva, ninguna consideración más realiza este Letrado de la Comunidad Autónoma, dando íntegramente por reproducidas las realizadas “ut supra” en aras del principio de economía procedimental para evitar caer en reiteraciones.

Con relación al articulado:



ARTÍCULO 1.- En el cardinal 1 del artículo, se propone la supresión de “presente decreto” y su sustitución por “este reglamento”; en el cardinal 2 del artículo se emplea la expresión “personas emprendedoras”, proponiendo su sustitución por “emprendedores” por ser término genérico y más adecuado a juicio de este Letrado: si se mantiene “personas emprendedoras”, ¿físicas? ¿jurídicas?...;

ARTÍCULO 2.- La redacción del cardinal 1, primer inciso, a juicio de esta DGSSJJ es superflua: el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5 / 2007, de 20 de abril, ya especifica que las normas y disposiciones de la CCAA tendrán eficacia territorial y, este anteproyecto de reglamento no deja de ser norma de derecho público autonómico; por otro lado el Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón, como órgano colegiado autonómico sólo va a ejercer sus competencias y atribuciones en el ámbito de la CCAA de Aragón;

ARTÍCULO 3.- En el cardinal 1 del artículo se habla de “actividad”, término que debería sustituirse por “actuación”; en el cardinal 2, último inciso, se señala que ese grupo de trabajo (artículo 37 de la Ley 7 / 2019) “emitirá informes no vinculantes sobre las cuestiones”: Dos cuestiones planteamos. La regla general de los informes en el ámbito del procedimiento administrativo es que, salvo disposición expresa, son facultativos y no vinculantes. En la redacción empleada, se utiliza el imperativo “emitirá”...ergo el departamento le atribuye, salvo error, el carácter de preceptivo...pero ¿siempre que se le plantee cualquier cuestión sometida a su conocimiento? Si esa es la opción querida por el órgano sustantivo, nada podemos objetar. No obstante, podrían extraerse cuestiones concretas (enumerándolas) donde el informe fuese preceptivo

ARTÍCULO 5.- En los cardinales 2 y , se indica que el Consejo Asesor “garantizará” el derecho de igualdad de oportunidades por medio de “recomendaciones”: por estar los términos empleados reñidos entre sí, **se propone que “garantizará” se suprima y sustituya por los términos “fomentará o promoverá”**: Sin entrar ahora en profundas disquisiciones doctrinales constitucionales sobre las diferencias entre “igualdad ante la ley” e “igualdad en la ley”, el artículo 14 de la CE, como pórtico de los derechos de la Sección 1ª, capítulo II del Título 1º de la CE, tienen la tutela máxima del Ordenamiento Jurídico que prevé el artículo 53.2 de la CE de 1978: no creemos que el consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón pueda realizar funciones que el ordenamiento jurídico reserva a órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional



ARTÍCULO 6.- El artículo que analizamos enumera las “funciones” que la norma atribuye al Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón: En cuanto al contenido de la letra a), se propone que se añada “sin perjuicio de la superior función consultiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos y del Consejo Consultivo de Aragón”;

ARTÍCULO 7.- Composición: No se define en todo el texto qué se entiende por “más representativa”, lo que advertimos para su consideración; la letra n), debe excluirse del cardinal 3 “Vocalías”, porque la secretaría no es vocalía, sino órgano necesario de todo órgano colegiado;

ARTÍCULO 9.- En el cardinal 1 se señala “las personas vocales”, debiendo suprimirse “personas”, quedando redactado (...) “los vocales permanecerán en el cargo”

ARTÍCULO 14.- En los cardinales 2 y 3 se emplea “presente decreto”, y proponemos que se sustituya por “este decreto”;

ARTÍCULO 15.- Se atribuye al “ayuntamiento” de la localidad autorizar la celebración: a juicio de este Letrado de la Comunidad Autónoma, sería más adecuado utilizar el término “municipio” como administración pública territorial, porque ayuntamiento, como órgano, carece de personalidad jurídica; otra cuestión es, con pleno respeto al principio de autonomía local, a qué órgano de la administración municipal le corresponde autorizar (al respecto no sabemos si el departamento ha tenido en consideración la legislación básica estatal y la legislación autonómica): lo indicamos para su valoración;

ARTÍCULO 16.- Desde los principios de eficacia y eficiencia, se propone la supresión del cardinal 5 del artículo y todo su contenido;

ARTÍCULO 17.- Se indicaba en la letra n) del cardinal 3 del artículo 7 que la secretaría sería ejercida por personal técnico competente del IAF. Pues bien, ya hemos señalado ut supra que debe excluirse en el artículo 7 del ámbito de las “vocalías” porque la secretaría no lo es y, en cuanto a qué personal ocupará esa secretaría, debe trasladarse a este artículo 17 por razones de técnica legislativa: en cuanto al personal técnico competente del IAF propuesto en el anteproyecto, no es a nuestro juicio la mejor opción: debería ser desempeñada la secretaría por funcionario de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, escala “Administradores Superiores”, con destino en la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial o en su Servicio de Régimen Jurídico;



ARTÍCULO 20.- Que en el cardinal 1 se indique que los informes no serán vinculantes, es admisible (aunque es redundante por la regla general, de manera que si no se utiliza “vinculante”, es obvio que nunca los son los informes; ahora bien, que se indique que las “propuestas” no tienen carácter vinculante sí que es redundante porque toda propuesta no deja de ser un acto administrativo de trámite simple que, por definición, no vincula en modo alguno al órgano competente para resolver (lo mismo podríamos decir respecto los informes);

ARTÍCULO 28.- ¿En la expresión “remuneración alguna” se incluyen las dietas por asistencia? Si no es así, deberá hacerse mención específica a éstas;

ARTÍCULO 30.- Se propone sustituir “presente” por “este reglamento”; por otro lado, cuando se indica que el Consejo Asesor de Emprendimiento podrá solicitar informes jurídicos, debería concretarse la función consultiva legalmente atribuida tanto a la Dirección General de Servicios Jurídicos como al Consejo Consultivo (sin perjuicio de la que de forma ordinaria y diaria realizan los diferentes servicios de régimen jurídico, asuntos generales y coordinación administrativa).

Disposición final primera.- Se propone sustituir “presente” por “este reglamento”: el término decreto se refiere a la forma (tal y como señalan los artículos 1.4, 19 y 37 del TRLPGA de 2022) que adoptarán las disposiciones administrativas de carácter general emanadas del Gobierno (como en este caso)

CONCLUSIONES

I).- Sobre las cuestiones de forma y fondo, nos remitimos a las consideraciones realizadas a lo largo de este Informe;

II).- Este anteproyecto de decreto **DEBERÁ**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 1 / 2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo, remitirse preceptivamente al máximo y supremo Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma para que emita el oportuno Dictamen, al encontrarnos ante un proyecto de decreto, reglamento de naturaleza ejecutiva.

Este Órgano Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la **Ley** y al Derecho. No es correcto



pues volatizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurando en el artículo 106 CE (RCL 1978, 2836) , casi siempre casuística o fragmentaria y siempre eventual. La intervención del Consejo Consultivo (o del Consejo de Estado) no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Recordando la Concepción Aristotélica del Consilium recogida posteriormente en las Partidas, nuestro Consejo Consultivo cumple la función de ser <<los ojos y los oídos del Príncipe>>.

Por todo ello, y previa observancia, en su caso, de las recomendaciones que se han ido realizando, se Informa favorablemente por esta Dirección General de Servicios Jurídicos el anteproyecto de decreto por el que se regula el Consejo Asesor de Emprendimiento de Aragón.

Es cuanto tengo el Honor de Informar a Usted en Derecho,

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA,
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL**