GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Presidencia, Interior y Cultura

Dirección General de Servicios Jurídicos

Edificio Pignatelli
Paseo de María Agustín, 36
50071 Zaragoza (Zaragoza)

Función Consultiva
Informe Jurídico **nº RDGSJ 23/2024**
Departamento Solicitante: PRESIDENCIA, INTERIOR Y CULTURA
Materia: Caducidad de proyecto de ley por finalización de legislatura. Acuerdo del Gobierno de remisión a las Cortes del Proyecto de Ley del Sistema de protección civil y gestión de emergencias de Aragón.

Cuenta la leyenda que el dios Shamash indicó al Rey que debía dictar un decreto de equidad y le dio estos consejos: ***"Habla claro, habla bello, habla cierto y, sobre todo se Justo" (Código de Hammurabi)***
Don Leandro Martínez Cardós, Letrado Mayor del Consejo de Estado en "Técnica Normativa"

Vista la solicitud de informe realizada por el Departamento de Presidencia, Interior y Cultura a través de su Secretaría General Técnica, conforme el Decreto 102/2023, de 12 de agosto, BOA nº 5, de 14 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, **sobre la interpretación del artículo 49.4 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril en relación con el acuerdo del Gobierno de Aragón, de 5 de septiembre de 2022, por el que se aprobó el proyecto de ley del sistema de protección civil y gestión de emergencias de Aragón y se acordó su remisión a las Cortes de Aragón** y una vez analizados el Expediente Administrativo y los antecedentes remitidos vía electrónica el 12 de enero de 2024 a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, consistentes en

1.-Expediente Administrativo Electrónico, con CSVKN6G70X1GI100XFIL,

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

CONSIDERACIONES

Primera.- Intervención de la Dirección General de Servicios Jurídicos

El artículo 5 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) determina la competencia objetiva de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, adscrita al Departamento de Presidencia, Interior y Cultura (artículo 2.3 del Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, BOA nº 5 de 14 de agosto) para emitir Informe, en el ejercicio de la función consultiva que tiene legalmente atribuida[1], 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 649/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (BOE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV6I6IG9G4GW1S0XFIL.

La **intervención de esta Dirección General de Servicios Jurídicos**, tiene el carácter de no **preceptiva y no vinculante**, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 49.4 del TRLPGA**, aprobado por Decreto legislativo 1/2022 si bien puede ser considerada por el departamento como determinante.

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 "auctoritas", 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).: Al respecto, debemos recordar la clásica distinción entre potestas y auctoritas: mientras que la primera acepción de potestad entiende por tal el "dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa", hay que remontarse a la sexta acepción de "autoridad" para encontrarla, desgajada de aquella, como "crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia". La Dirección General de Servicios Jurídicos está, principalmente, investida de la segunda

Segunda.- Marco normativo del Procedimiento legislativo y potestad legislativa.

A los efectos de este informe, esta Dirección General de Servicios Jurídicos trae a colación, como marco normativo esencial para resolver la cuestión de fondo, el Capítulo I del Título II del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, destacando los artículos 33, 34, 40, 42 y 45 y el Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón el 28 de junio de 2017 (BOA nº 138, de 20 de julio de 2017), del que destacamos el Título VI (artículos 159 a 177 del RC).

El artículo 49 del TRLPGA de 2022 dispone

(…) "Artículo 49. Aprobación

1. Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley

nº 172, de 20 de julio), aplicables (con matices) de forma supletoria, en el ejercicio de la función consultiva, al ejercicio 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 y el Ordenamiento Jurídico Estatal en el Ordenamiento Jurídico Global (Constitucional), conforme Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (y su evolución) y la Doctrina Legal del Consejo de Estado (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril).

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV6I6IG9G4GW1S0XFIL.

o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación.

2. En el caso de los proyectos de ley, se remitirán a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria acompañados de la memoria final prevista en el apartado anterior y, en su caso, de la correspondiente memoria económica, así como de los oportunos informes preceptivos.

3. El Gobierno podrá retirar el proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.

4. Si la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley caduca por haber finalizado la legislatura, el Gobierno, previo informe de la persona titular de la secretaria general técnica del departamento competente por razón de la materia y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en el plazo de seis meses desde su constitución, puede volver a aprobar el mismo texto que haya presentado y remitirlo de nuevo a las Cortes sin necesidad de más trámites".

Tercera.- Caducidad de los proyectos de ley por finalización de legislatura. Naturaleza.

El protagonismo de los anteproyectos encuentra su explicación en que, cumpliendo el Informe de la DGSSJJ una función de ilustración y asesoramiento al Gobierno Autonómico, es lógico que se produzca con anterioridad a su decisión. Por eso, la consulta preceptiva está legalmente prevista en el arranque de la elaboración del futuro texto legal. En consecuencia (artículos 42, 45 y 49 del TRLPGA, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022), aprobado un anteproyecto por el Consejo de Gobierno, queda abierta una etapa constitutiva diferente: La aprobación del subsiguiente proyecto se convierte en el momento final del **iter administrativo** de elaboración del texto.

Cumplido este trámite, tras su recepción por las Cortes de Aragón, el proyecto adquiere **"estado parlamentario"**, con el consiguiente cambio en la capacidad del Gobierno de Aragón para disponer de su contenido. El ejecutivo autonómico sólo la recuperará por *caducidad de la iniciativa*, retirada del proyecto o devolución acordada por las Cortes de Aragón, supuestos en los que se vuelve a la fase de anteproyecto. Así, por ejemplo, en el Reglamento del Congreso de los Diputados, el artículo 207 dispone que

"Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV6I6IG9G4GW1S0XFIL.

y resolución por la Cámara, excepto aquello de os que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente".

Al respecto, es muy ilustrativo el dictamen nº 2415/2004, de 30 de septiembre de 2004, del Consejo de Estado, en el que, el máximo órgano consultivo del Gobierno, afirma que la caducidad afecta sólo a la iniciativa legislativa propiamente dicha, quedando sin efecto los trámites del iter parlamentario que respecto al proyecto se hubieran ya realizado. Sin embargo, **la caducidad de la instancia parlamentaria no se extendería a los trámites de la elaboración administrativa previa del proyecto de ley**.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre (RTC 1984/1989), a la hora de abordar la naturaleza de la caducidad prevista en el artículo 207 del Reglamento del Congreso, dispuso

"(…) 6.Tampoco se ha infringido lo dispuesto en el artículo 207 del mismo Reglamento, según el cual, «disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente». Es verdad que el proyecto de Estatuto de Autonomía fue remitido a la Mesa del Congreso en la anterior legislatura y, en consecuencia, caducó en aplicación del artículo 207 citado. Sin embargo, ***tal caducidad obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza.*** En este caso concreto nos hallamos ante un proyecto de Estatuto que la Asamblea de Parlamentarios había remitido al Congreso, que lo había hecho suyo publicándolo en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados), serie M, número 66-1, de 26 de septiembre de 1981, para su tramitación como la Ley Orgánica y que, por tanto, había quedado ya desvinculado del órgano que le dio origen y que agotó en ello su función. Por todo ello hay que concluir que la Mesa actuó correctamente cuando en su reunión de 30 de noviembre de 1982 acordó ordenar la publicación del proyecto, que se hizo en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» (Congreso de los Diputados), serie M, número 3-1, de 3 de diciembre de 1982 (…).

El artículo 338 del Reglamento de las Cortes de Aragón, tiene idéntica redacción al artículo 207 del Reglamento del Congreso y, por lo tanto, tanto la Doctrina legal del Consejo de Estado como la jurisprudencia Constitucional citada, le son de plena aplicación.

En cuanto al análisis material de la propuesta de acuerdo del Gobierno de Aragón, ninguna aportación se realiza por esta Dirección General de Servicios Jurídicos por ser su contenido y redacción conformes con el orden jurídico

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV6I6IG9G4GW1S0XFIL.

Expuesto nuestro Informe, Usted resolverá de la manera más acertada.

Es cuanto tengo el Honor de Informar a Usted en Derecho, en Zaragoza, a 15 de diciembre de 2024

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

José Luis Gay Martí

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, INTERIOR Y CULTURA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por JOSE LUIS GAY MARTI, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 15/01/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV6I6IG9G4GW1S0XFIL.