



Ref.: 3202

**INFORME DE SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE PROYECTO DE ORDEN DEL CONSEJERO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, POR LA QUE SE REGULA EL SISTEMA DE BANCO DE LIBROS Y OTROS MATERIALES CURRICULARES EN CENTROS SOSTENIDOS CON FONDOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**

A solicitud de la Dirección General de Innovación y Formación Profesional y, dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de Orden por la que se regula el sistema de banco de libros y otros materiales curriculares en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, se emite el siguiente

**INFORME**

**I. Competencia para emitir el presente informe.**

Con fecha 3 de marzo de 2023, tiene entrada en esta Secretaría General Técnica, a través de la herramienta Gestor de Expedientes, el expediente del proyecto normativo referenciado, a efectos de la emisión del preceptivo informe por este órgano. Se adjunta a la solicitud de informe la documentación resultante de su elaboración y tramitación, que se analiza en los siguientes epígrafes.

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 48.5 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), tras su modificación por la Ley 4/2021, de 29 de junio, es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto normativo por esta Secretaría General Técnica, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

**II. Naturaleza jurídica del reglamento y marco competencial.**

La norma que se analiza en el presente informe surge, según se desprende de la memoria justificativa del reglamento y de su parte expositiva, con intención de desarrollar el modelo de gestión de banco de libros que contempla la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, por la que se establece el modelo y el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares para su implantación y desarrollo en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA número 190, de 1 de octubre de 2018).

Se expone en la memoria justificativa que la Orden ECD/483/2019, de 13 de mayo, por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y su implantación en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA número 94, de 17 de mayo de 2019) quedó sin efecto tras la



Sentencia nº 255/2021, de 6 de septiembre de 2021, dictada en el PO 323/2019, por la Sección nº 1 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por defectos formales en su tramitación. Se justifica así que deba “impulsarse una nueva norma reglamentaria que recoja la organización y funcionamiento de dichos sistemas”.

El Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte dispone en su artículo 1 que corresponde a dicho Departamento la planificación, implantación, desarrollo, gestión y seguimiento de la educación en Aragón, así como el ejercicio de las funciones y servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza. Se indica en la memoria justificativa del Director General de Innovación y Formación Profesional, de 15 de marzo de 2022, que la corresponde al departamento, entre otras funciones, la planificación y gestión del sistema de ayudas de comedor escolar y becas de material curricular financiadas con fondos propios, en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1.q). Este artículo establece literalmente lo siguiente: *“Corresponde a la Dirección General de Planificación y Equidad: (...) q) La planificación y gestión del sistema de ayudas de comedor escolar y becas de material curricular financiadas con fondos propios, en el ámbito de las enseñanzas no universitarias”*. No se entiende la referencia por dos motivos: en primer lugar, este artículo especifica cuáles son, dentro del departamento, las competencias de la Dirección General de Planificación y Equidad; en segundo lugar, el sistema de banco de libros, si bien relacionado con el material curricular, no forma parte del sistema de ayudas de material curricular tal y como se define en el citado artículo, que hace referencia a las becas que cada curso la Dirección General de Planificación y Equidad instruye. Hasta la fecha las funciones relativas al banco de libros, tanto cuando se ha tratado de su regulación, como sucede ahora, como cuando se ha tratado de su gestión, han correspondido a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional, aun cuando no consta como función o competencia diferenciada en el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre.

Se cita en la parte expositiva de la norma (no así en la memoria justificativa), el Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA número 240, de 18 de diciembre de 2017), como norma que habilita al Consejero del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para dictar las disposiciones de desarrollo que sean precisas. Esta Secretaría General Técnica entiende que esta remisión no es correcta, en tanto que se está defendiendo en el expediente que se ha tramitado que es la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, la que se está desarrollando y ésta, a su vez, no se dicta en desarrollo de este Decreto 188/2017, que ni tan siquiera se cita en su parte expositiva.



### III. Procedimiento de elaboración de la norma:

- El proyecto de norma que se está tramitando está incluido en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2023, procedente del de 2022, aprobado por éste mediante Acuerdo de 28 de diciembre de 2022.

- Respecto al procedimiento de tramitación a seguir, debe analizarse la regulación aplicable. El procedimiento de tramitación del proyecto de orden objeto de este informe se inició mediante Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte de fecha 7 de febrero de 2022. En esa orden se encomendaba a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional su elaboración y el impulso de los trámites oportunos hasta su aprobación. Por otro lado, tomando en consideración la fecha de la orden de inicio del procedimiento, el procedimiento de tramitación que debe seguirse es el recogido en la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (BOA núm. 140, de 2 de julio de 2021), que entró en vigor a los veinte días naturales de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, esto es, el 22 de julio de 2021, fecha anterior a la de la publicación y entrada en vigor de la norma hoy vigente, el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (BOA núm. 75, de 20 de abril de 2022).

Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, en virtud de la cual a los procedimientos de elaboración de los reglamentos autonómicos no les son de aplicación los artículos 132 y 133, salvo en el inciso de su apartado primero "*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*" y el primer párrafo de su apartado cuarto, que sí son de aplicación.

- Se establece en los artículos 46 a 53 de la LPGA el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

El expediente administrativo es electrónico, como lo son los documentos incorporados al mismo de acuerdo con lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

A la vista de la documentación remitida, **se informa sobre la tramitación seguida en la elaboración del proyecto de decreto** por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las Administraciones Públicas de Aragón, lo siguiente:

1. La Orden de 7 de febrero de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte acuerda el inicio de del procedimiento administrativo normativo que nos ocupa, encomendando a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional la elaboración del proyecto normativo y el impulso de los trámites que sean pertinentes, hasta su aprobación.



2. Se observa en el expediente la práctica del trámite de consulta pública que contempla la LPGA, en su artículo 47, constando en el expediente el Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, de 1 de marzo de 2022, en el que se expone que, de la práctica de este trámite, no se obtuvieron aportaciones.
3. Según se establece en el artículo 48 de la LPGA, el proyecto normativo deberá acompañarse de una memoria justificativa con los contenidos que dicho artículo, en su caso, establece. Se incorpora al expediente remitido memoria justificativa de 15 de marzo de 2023, firmada por el Director General de Innovación y Formación Profesional, que se analiza a continuación.

Se observa que la memoria justificativa no cumple, en todo, con el contenido establecido en el artículo precitado, procediendo hacer las siguientes observaciones:

- El órgano impulsor de la norma justifica convenientemente la oportunidad de la misma, como ya se ha indicado en un punto anterior de este informe.
- Contiene esta memoria, en un apartado propio, un análisis de la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación.
- El punto b) del artículo 48.1.B) LPGA, determina que la memoria justificativa debe contener un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que contemple la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica. No se contiene un análisis de este punto en la memoria justificativa, si bien se contemplan procedimientos administrativos en los que se observa la presentación electrónica de solicitudes, sobre lo que sería procedente su análisis desde este punto de vista.
- Teniendo en cuenta que no se han obtenido alegaciones en el trámite de consulta pública en el expediente que nos ocupa, no se hace preciso, en la memoria justificativa, el análisis que exige el artículo 44.1.c) respecto a la autoría y sentido de las aportaciones presentadas.
- Se contempla el impacto social de la norma en el tercer apartado del documento que analizamos, del que se desprende su carácter positivo. Por otro lado, no se contiene ninguna mención a los efectos de la norma pretendida en la unidad de mercado, pero, al no regularse actividades económicas, se entiende que no procede el análisis contemplado en el artículo 44.d) de la LPGA.
- Aunque no se cita en la memoria justificativa, la tramitación de esta norma debe ajustarse a lo establecido en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, tras la modificación de la misma operada por la Ley 4/2021, de 29 de junio. La norma de 2021 supuso una modificación en profundidad de algunos capítulos de la ley, entre otros el Capítulo IV del Título VIII dedicado a la regulación de los procedimientos de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos. Aunque acertada en el fondo, llama la atención la mención expresa a la necesidad de la orden de inicio (exigida en el artículo 46 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, tras la entrada en vigor de la Ley 4/2021, de 29 de junio) fundamentada en sendos dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón de los años 2000 y 2002, muy anteriores incluso a la propia



Ley 2/2009, de 11 de mayo, y cabe entender que probablemente emitidos cuando no existía la obligación legal de una orden de inicio en este tipo de procedimientos. Se aconseja que, de emitir una o varias memorias complementarias a la justificativa de la norma en lo que queda tramitación, aquellos trámites que se motiven se expongan de manera ordenada y remitan a la regulación vigente por una cuestión de claridad y de seguridad jurídica.

4. Desde la perspectiva de la simplificación administrativa, el artículo 48.2, apartados a) y f) se refiere a la necesidad de motivar el régimen de autorización o licencia, por un lado, y declaración responsable o comunicación, por otro lado, y a la descripción de los aspectos que se relacionan cuando la norma regule procedimientos y servicios, de otro. No existe análisis de estos apartados en la memoria justificativa, aunque incluye anexos de solicitud para participar en el sistema y el objeto de la norma es regular el sistema de banco de libros y otros materiales curriculares. Se somete a la consideración de la Dirección General aprovechar la oportunidad de la elaboración de esta norma para adecuarla a los derechos y exigencias de tramitación electrónica que se reconocen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley 5/2021, de 29 de junio.
5. El artículo 48.3 de la LPGA dispone lo siguiente: “3. *Se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones*”. En el expediente remitido, la memoria económica se firma por el Director General de Innovación y Formación Profesional del departamento, con fecha 11 de marzo de 2022, conteniendo un análisis de las distintas fuentes por las que se financiará el sistema. Se afirma que la creación e implantación del sistema de Banco de Libros no implica incremento de gasto, nutriéndose económicamente el sistema de diversas fuentes de financiación: aportaciones de las familias, incorporación de los materiales del alumnado becado, cesión de los materiales del alumnado que se adhiere al sistema, incorporación de fondos de sistemas similares y aportación del Departamento con cargos a sus fondos propios.
6. Dentro de lo exigido en el artículo 48.4 a) LPGA, se acompaña la memoria justificativa el informe emitido por la Unidad de Igualdad sobre evaluación de impacto de género y sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, de 25 de marzo de 2022.
7. Conforme a lo indicado en el artículo 48.4 b) LPGA, se aporta también informe sobre impacto por razón de discapacidad, emitido también por la Unidad de Igualdad de este departamento, ni se justifica en la memoria justificativa la no procedencia de solicitar el mismo, de misma fecha que el anterior.
8. Finalmente, el artículo 52.1 dispone que deberán acompañar al proyecto reglamentario cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial. Según se dispone en el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, el pleno del Consejo Escolar de Aragón será consultado preceptivamente, dentro del ámbito de sus



competencias, sobre los siguientes asuntos: a) Los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones generales de carácter educativo que hayan de ser sometidos a la aprobación del Gobierno de Aragón; y en su apartado g) Las disposiciones y actuaciones generales encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza y su adecuación a la realidad social y cultural aragonesa. Consta en el expediente el informe del Consejo Escolar de Aragón, así como un informe del Director General de Innovación y Formación Profesional, firmado el 23 de febrero de 2023, en respuesta a las observaciones contenidas en el anterior.

9. Consultado el Portal de Transparencia de Aragón, constan publicados los documentos administrativos remitidos a esta Secretaría General Técnica que integran el expediente normativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Se aconseja a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional que deje constancia también de esta publicación en el expediente sin que sea necesaria la consulta o comprobación, a fin de acreditar en el mismo que se han impulsado los trámites debidos.

Informado el procedimiento seguido hasta la fecha en el expediente normativo que nos ocupa, y respecto de los trámites a impulsar una vez emitido este informe, se indica lo siguiente:

- Una vez emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste deberá incorporarse al expediente y adecuar el texto del proyecto de orden, si así se considera por la Dirección General, a lo observado en él.

- Deberá procederse posteriormente, conforme a lo establecido en el artículo 51 LPGA, a practicarse los trámites de audiencia y de información públicas.

- En relación con otros informes o trámites que pudieran ser exigibles en este procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52, se indica lo siguiente:

- Dado que, según se afirma en la memoria económica del Director General de Innovación y Formación Profesional de 11 de marzo de 2023, la disposición normativa no implica un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, no resulta preceptivo el informe del Departamento competente en materia de Hacienda, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 y en el artículo 52.2 LPGA.

- Deberá tenerse en cuenta, según el artículo 52.3 LPGA, la previsión legal de remitir proyecto normativo a otras Secretarías Generales Técnicas que pudieran verse afectadas por el objeto de la norma. Si la Dirección General de Innovación y Formación Profesional considera que hay departamentos no afectados por la norma, debe dejar constancia en el expediente de por qué solicita informe a unas secretarías generales técnicas y no a todas.

- Basándonos en el artículo precitado, apartado 4, deberá elaborarse la memoria explicativa de igualdad con el contenido especificado en dicho precepto por esa unidad impulsora de la norma. Se recuerda que la memoria explicativa de igualdad exigida en este precepto es a la que se refiere el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad



de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, que dispone lo siguiente en su apartado 1 Memoria explicativa de igualdad: “1. *El proyecto de norma o disposición tendrá que ir acompañado de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma.*”

2. *La aprobación de la norma o adopción del acto administrativo de que se trate dejará constancia de la realización de la evaluación del impacto de género y de la memoria explicativa de igualdad.*”

▫ El artículo 52.5 LPGA regula como preceptivo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo cuando se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia. Procede, por tanto, la solicitud de informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos. La remisión del expediente a la Dirección General de Servicios Jurídicos para su informe deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 6 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 (BOA Nº 204, de 22 de octubre de 2018).

▫ Recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón cuando así esté previsto en la normativa aplicable. El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (BOA Nº 68, de 8 de marzo de 2009) establece que éste deberá ser consultado preceptivamente respecto de los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. No siendo éste el caso, la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Aragón cobra carácter facultativo.

▫ Se recuerda que deberá darse cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA Nº 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

Cumplidos los trámites anteriores, se debe elaborar una memoria final que actualice el contenido de la memoria justificativa y que acompañe al proyecto de reglamento para su posterior aprobación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53.1 de la LPGA.

Según se dispone en el artículo 58.1 de la LPGA, las disposiciones reglamentarias deberán publicarse en el "Boletín Oficial de Aragón" para que produzcan efectos jurídicos y entrarán en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ellos se establezca un plazo distinto. En el proyecto de orden que se informa se ha incluido en la disposición final segunda como fecha de entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Aragón".



**IV. Adecuación del proyecto de reglamento a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, vinculantes en la elaboración de los proyectos normativos según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la TRLPGA.**

Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, se aprobaron mediante Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y se publicaron la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A. nº 119, de 19 de junio). La estructura del proyecto de reglamento se ha redactado en forma de texto articulado y se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa.

**V. Contenido material de la norma:**

Analizado el contenido material de la norma, se observa una redacción prácticamente idéntica a la norma derogada, esto es, la Orden ECD/483/2019, de 13 de mayo, que quedó sin efecto por sentencia judicial, por una cuestión de índole formal en cuanto al procedimiento seguido en su tramitación, sin afectar a su contenido, y de la que se emitió informe, en su momento, por este órgano informante, en expediente 3041.

Se observan, no obstante, escasos añadidos u omisiones en el texto remitido, que resultan de la propia gestión y madurez adquirida por el sistema del Banco de Libros, dado el tiempo transcurrido entre una y otra norma, sin que quepa hacer observaciones al respecto.

Tan sólo se estima conveniente indicar lo siguiente:

- En el artículo 12, apartado 3, se sugiere suprimir la locución *No obstante*, del segundo inciso, por entender, a juicio de este órgano revisor que, dado el sentido de la frase, no procede.
- Dentro de este mismo artículo, se recomienda numerar los dos siguientes párrafos como apartados 4 y 5, por tener su propia sustantividad, sugiriéndose, así mismo, eliminar, dado el sentido de las frases, las expresiones *No obstante* y *Por otra parte*.

Es cuanto procede informar.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica,

María Muñoz Guajardo.  
Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.