GOBIERNO DE ARAGON
Departamento de Presidencia

GOBIERNO DE ARAGON
DPTO. DE PRESIDENCIA
D. GRAL. SERVICIOS JURIDICOS
- 9 ABR. 2018
ENTRADA | SALIDA 1334

GOBIERNO DE ARAGON
DPTO. DE CIUDADANIA Y DERECHOS SOCIALES
SECRETARIA GENERAL TECNICA
10 ABR. 2018
ENTRADA n.º 438 | SALIDA n.º

Informe RSJ nº: 123/2018

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre el proyecto de *"Decreto por el que se aprueba el reglamento de las Escuelas de Animación en el tiempo libre de Aragón"*, que tuvo entrada en el Departamento de Presidencia, Dirección General de Servicios Jurídicos, el 27 de febrero de 2018, 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 el **artículo 3.3 a) del Decreto 167/85**, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

El **artículo 50.1.b) 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.

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

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, en su **artículo 71.38ª**, la competencia exclusiva en materia de: *"Juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural".*

Además, consideramos de especial implicación el **artículo 71.53ª** del Estatuto de Autonomía, en cuanto a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de: "*Tiempo libre, que incluye, en todo caso, el fomento y regulación de las actividades que se lleven a cabo en Aragón y el régimen jurídico de las entidades que tengan por finalidad el ejercicio de actividades de tiempo libre".*

III.- Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto – competencia formal- :

La titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del **artículo 53.1 del Estatuto** de Autonomía de Aragón; del **artículo 43 Ley 2/2009**, y **artículo 128.1 de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común (en adelante **LPAC**, de carácter básico en este precepto en virtud de su **DF 1ª**).

En el mismo sentido, el **artículo 5.1 de la Ley 19/2001**, de 4 de diciembre, del Instituto Aragonés de la Juventud (en adelante, **Ley 19/2001**), atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para: *"**d)** Aprobar disposiciones de carácter general en relación con el Instituto"*.

Mediante el **Decreto 316/2015**, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, se aprobó la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Conforme a su **artículo 3.3**: *"Están adscritos al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, los organismos autónomos Instituto Aragonés de la Mujer, Instituto Aragonés de Servicios Sociales e Instituto Aragonés de la Juventud"*.

El objeto del presente proyecto se enmarca entre las funciones atribuidas al Instituto Aragonés de la Juventud, detalladas en el **artículo 3.1 de la Ley 19/2001**, de las que podemos destacar: *"**m)** Potenciar el desarrollo de las actividades de tiempo libre, el turismo y los intercambios internacionales de los jóvenes, especialmente en relación con los programas de la Unión Europea.; **n)** Promover y ordenar la formación de técnicos y de animadores juveniles en el marco asociativo y del voluntariado, así como el apoyo a las estructuras formativas que, desde las Administraciones locales y la iniciativa social sin ánimo de lucro, impartan este tipo de servicios; **o)** Regular y promocionar la formación del voluntariado juvenil, principalmente a través de Escuelas de Animadores en el Tiempo Libre"*.

En consecuencia, corresponde la elaboración de este proyecto de Decreto al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, a través del Instituto Aragonés de la Juventud; mientras que su aprobación deberá tener lugar por el Gobierno de Aragón.

IV.- PROCEDIMIENTO de elaboración:

IV.A. - La elaboración del proyecto de Decreto comenzó en agosto de 2017, por lo que resultan de aplicación, en primer lugar, las novedades introducidas en el **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**. Del mismo resulta oportuno reseñar que:

1. En consideración a los **principios de buena regulación** expuestos en el **artículo 129 LPAC**:

- El proyecto se adecua al principio de necesidad y eficacia, **artículo 129.2 LPAC**, en cuanto su elaboración está justificada en razón de interés general que puede sintetizarse en la necesidad de adaptación del ordenamiento

jurídico aragonés a la regulación de la enseñanza no formal en materia de ocio y tiempo libre juvenil.

- También es conforme al principio de seguridad jurídica, **artículo 129.4 LPAC**, ya que trata de garantizar la coherencia con la normativa estatal en materia de certificaciones profesionales, a efectos de que los títulos acreditativos de las diversas competencias sean fácilmente reconocibles y homologables en la Unión Europea y en todo el territorio nacional.

- En la dicción proyectada, el presente Decreto, en cuanto al establecimiento de régimen de autorización para las escuelas de animación en el tiempo libre, es contrario al principio de eficiencia del **artículo 129.6 LPAC**, deben evitarse cargas administrativas para los interesados.

2. El **articulo 132 LPAC** dispone: *"1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un **Plan Normativo** que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. 2- Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente".*

El Gobierno de Aragón aprobó el 23 de enero de 2018 el Plan Normativo correspondiente al año 2018, que fue objeto de publicación en el correspondiente Portal de Transparencia del Gobierno.

- Ponemos de manifiesto que en el mismo figura, en el apartado reservado al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, la iniciativa reglamentaria para la elaboración de *"Decreto regulador de las Escuelas de tiempo libre"*, haciendo constar que su tramitación se inició en el año 2017.

3. En consideración al **artículo 133 LPAC:**

- Ha tenido lugar trámite de **consulta pública** con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario. Se han aportado a esta Dirección General de Servicios Jurídicos como documentos 1 y 2 del expediente, certificados del cumplimiento y resultado de este trámite, en que no se recibió aportación alguna en el correo electrónico puesto a disposición de los ciudadanos.

- La disposición proyectada afecta a derechos e intereses legítimos de las personas, por lo cual, se ha llevado a cabo el trámite de **audiencia**, recabando directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones representativas en el sector. Al respecto constan en el expediente:
  - Documento 7: *"Resolución de 31 de agosto de 2017, por la que se determinan las entidades a las que se otorga un período de audiencia en el procedimiento de aprobación del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de las Escuelas de Animación en el Tiempo Libre y sus enseñanzas en Aragón".*
  - Documento 8: Certificado de 13 de febrero de 2018, del Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, por el que se acredita el cumplimiento del trámite de audiencia.
  - Documento 10: Alegaciones de 24 de noviembre de 2017 remitidas por el Director de la Agencia de Cualificaciones Profesionales de Aragón.

- El trámite de audiencia se amplió con el de **información pública**.
  - Debemos reseñar en este punto - anticipándonos al análisis de la **Ley 2/2009** que se efectuará en el **apartado IV.C)** de este informe-, que el **artículo 49.2 Ley 2/2009**, en la redacción dada por la **Ley 2/2016**, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece: *"El trámite de audiencia podrá ampliarse por el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. (...)".*
  - Consta como documento 9 del expediente, la "*Orden de 31 de agosto de 2017, por la que se somete a información pública el proyecto de Orden por el que se regulan las Escuelas de Animación en el Tiempo Libre y sus enseñanzas en Aragón*".
  - En aras de garantizar la economía procedimental, teniendo en cuenta que la fecha de esta Orden es un día posterior a la de iniciación del procedimiento, el 30 de agosto de 2017 (documento 3); se pone de manifiesto para su consideración en el futuro, la posibilidad de llevar a cabo la ampliación al trámite de información pública en la propia Orden de inicio.
  - El documento 10, contiene las alegaciones presentadas en información pública por profesora de Enseñanza Secundaria en la Especialidad de Intervención Sociocomunitaria.

IV.B.- 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 de la documentación previa a la solicitud del informe de los órganos consultivos.

- En el antecedente Cuarto del Informe de la Secretaría General Técnica del Instituto, obrante como documento 11, se hace constar que: "*El 7 de abril comienza el **proceso participativo** con una sesión informativa, a la que siguió la fase deliberativa con dos talleres participativos; uno de mañana y otro de tarde. En esta fase participaron un total de veintiún representantes de diferentes asociaciones, entidades y colectivos y se recibieron un total de 112 aportaciones además de las 12 presentadas on-line. Este proceso concluyó en la Sesión de retorno de 29 de junio, en el que se dio cuenta pormenorizada de cómo fueron aceptadas totalmente el 54 % de las propuestas, de manera parcial el 21 % y se han rechazado el 25 %. Todas ellas están acreditadas en el portal de participación (...)*".
    - Las sesiones y trámites llevados al efecto, documentados también en el Portal de Transparencia, se valoran positivamente y quedan enmarcados en los instrumentos de participación ciudadana regulados en el **Capítulo IV de la Ley 8/2015**.

IV.C.- La elaboración del proyecto de Decreto ha de adecuarse asimismo a lo dispuesto en la **Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII del la Ley 2/2009**, "*Procedimiento de elaboración de los reglamentos*", **artículos 47 a 50**.

1. La **iniciativa para la elaboración** de este Decreto, en aplicación del **artículo 47 Ley 2/2009**, corresponde a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, por ser titular del Departamento competente por razón de la materia como se ha analizado anteriormente (ver apartado III de este informe). Consta en el expediente administrativo, documento 3, la "*Orden de 30 de agosto de 2017, de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto de Formación y Escuelas de Tiempo Libre de la Comunidad Autónoma de Aragón*". Dicha orden determina la iniciación de oficio del procedimiento con base en el **artículo 58 LPAC**.

2. En relación al **artículo 48 Ley 2/2009**:

- El proyecto ha sido elaborado por el Instituto Aragonés de la Juventud. La elaboración y tramitación del proyecto de Decreto fue encomendada a este organismo autónomo en la antedicha Orden de 30 de agosto de 2017, de iniciación del procedimiento. La Dirección Gerencia es, en la dicción literal del **artículo 48.1 Ley 2/2009, centro directivo competente** para su elaboración conforme al **artículo 10.1 Ley 19/2001:** "*1. La Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de la Juventud ejerce la representación legal del mismo y dirige, coordina, planifica y controla las actividades del Instituto, de acuerdo con las directrices del Gobierno de Aragón*".

- Se acompaña, como documento 4, **Memoria** del proyecto de Decreto suscrita el 17 de agosto de 2017 por el Director Gerente del Instituto Aragonés de la Juventud.

  - Hemos de reseñar, que la fecha de firma de la Memoria es anterior a la fecha de Orden de iniciación del procedimiento, que tuvo lugar el 30 de agosto de 2017. Advertida esta deficiencia, se considera la posibilidad de **conservar ambos documentos** en una interpretación finalista del **artículo 51 LPAC**, por cuanto su contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la "infracción".

  - Se ha apreciado la copia del punto 1: "*Necesidad de la promulgación de la norma e inserción en el ordenamiento jurídico*", en la parte expositiva de la Orden de inicio, lo cual se considera una reiteración innecesaria.

  - Dicha Memoria justifica de una manera que se considera adecuada: "*la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico y el impacto social de las medidas*".

  - Sin embargo, debemos realizar algunas consideraciones respecto del análisis de la "*estimación del coste y forma de financiación*":
    1. En la Memoria se dice que: "*la introducción normativa de la declaración responsable implica una simplificación del procedimiento que supone rebajar las labores puramente administrativas y potenciar las funciones de inspección*". Sin embargo, del contenido del proyecto de Decreto, en la versión sometida a informe, documento 12, se desprende que el régimen previsto es el de autorización con resolución expresa (artículos 4 y 5).

2. Conforme a las apreciaciones que se harán en cuanto al contenido, debe sustituirse el régimen de autorización, por el de declaración responsable.
3. Este cambio, comporta la necesidad reforzar el "*control a posteriori*" del personal del Instituto Aragonés de la Juventud; lo que supone la realización de tareas que habrán de cuantificarse en términos de coste económico, según criterio reiterado del Consejo Consultivo de Aragón, entre otros, en los **Dictámenes 2/2013, 3/2013, 54/2009, 103/2010 y 57/2011.**

3. Se han llevado a cabo los trámites de **audiencia e información pública** conforme a lo previsto en el **artículo 49 de la Ley 2/2009**, valiendo aquí las consideraciones realizadas en atención al **artículo 133 LPAC.**

4. En aplicación del **artículo 50.1 Ley 2/2009**, relativo a **los informes y dictámenes** a que deben ser sometidos los proyectos de reglamento:

- Conforme a la **letra a),** resulta exigible informe de la "*Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas*".

  En la documentación aportada, obran como documentos 11 y 13: Informes de la Secretaría General del Instituto Aragonés de la Juventud de 25 de enero de 2018 e Informe del Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales de 14 de febrero de 2018.

  El primero valora el procedimiento seguido hasta su emisión (en epígrafe denominado antecedentes), y las alegaciones recibidas en audiencia e información pública. Mientras que el segundo únicamente añade referencia a la memoria justificativa y se remite al informe de la Secretaría General del Instituto en relación a las alegaciones.

  Consideramos que **habría bastado con el informe** - completado con valoración de la memoria justificativa - **de la Secretaría General del Instituto Aragonés de la Juventud**, ya que es competente para su elaboración poniendo en relación el **artículo 50.1 Ley 2/2009** con el **artículo 11.2 Ley 19/2001**: "*2. Como órgano de apoyo a dichas unidades orgánicas, se crea la Secretaría General del Instituto, que ejercerá respecto del organismo las funciones que la legislación general asigna a los secretarios generales técnicos de los departamentos, (...)*".

- Con arreglo a la **letra b)**, como ya se adelantó en el apartado I, este informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos tiene carácter preceptivo.

- Conforme a la **letra c)**, y el **artículo 15.3 de la Ley 1/2009**, de 30 de marzo, es **preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón**, ya que nos encontramos ante un proyecto de reglamento ejecutivo.

Debe traerse a colación en este punto la **Disposición Final Tercera de la Ley 6/2015**: *"1. Se habilita al Gobierno de Aragón para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de esta ley. 2. En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, deberán aprobarse las disposiciones reglamentarias que establecen los artículos 16, 19, 51, 54.2 y 4, 56.3, 58, 64 y 68"*.

Se dice en el apartado 1 de la Memoria justificativa, que *"La citada Ley 6/2015, de 21 de marzo, establece en su artículo 54.2 el desarrollo de las escuelas de tiempo libre por vía reglamentaria, sin que hasta la fecha se haya llevado a cabo el mandato legal, por lo que resulta imperativa la presente norma"*.

Se considera por el contenido proyectado, que el presente Decreto tiene carácter ejecutivo en cuanto supone el desarrollo, tanto del **artículo 54.2** como del **53.2, 54.1 y 54.3 de la Ley 6/2015**, que se transcriben a continuación:

Artículo 53. Escuelas de tiempo libre.
2. Los titulares de las escuelas de tiempo libre podrán obtener su reconocimiento como tales por el Instituto Aragonés de la Juventud mediante comunicación previa, declaración responsable y, con carácter excepcional, de la correspondiente resolución de autorización, de acuerdo con el procedimiento, requisitos y condiciones establecidas reglamentariamente"-

Artículo 54. Modalidades de enseñanza y titulaciones.
1. Las escuelas de tiempo libre, integradas en la Red de escuelas de tiempo libre de Aragón, impartirán las siguientes modalidades de enseñanza:
a) Cursos de primer nivel, cuya titulación se corresponde con la de monitor de actividades de tiempo libre.
b) Cursos de segundo nivel, cuya titulación se corresponde con la de director de actividades de tiempo libre y director de campos de trabajo.
c) Cursos específicos para obtener la titulación de informador juvenil.

2. Asimismo, las escuelas de tiempo libre podrán impartir cualquier otra formación correspondiente a su ámbito de actuación dentro en el terreno de la juventud, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

3. El Instituto Aragonés de la Juventud procederá a la expedición de los correspondientes títulos, bajo los principios y requisitos contemplados en la normativa que, en desarrollo de la presente ley, le resulte de aplicación. Esta normativa de desarrollo exigirá como requisitos para la obtención de las diversas titulaciones condiciones similares a las requeridas en la normativa estatal y europea en la materia, de forma que los titulados en las escuelas de tiempo libre de Aragón respondan a unos estándares básicos asimilables a los propios de las correspondientes titulaciones españolas y europeas.

- No se requiere el Informe de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma, interpretando *"sensu contrario"* el **artículo 65 del Decreto Legislativo 1/2000**, de 29 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón: *"Todos los actos, documentos y expedientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias"*. Del presente proyecto de Decreto puede desprenderse coste económico, a valorar, pero no deriva gasto público que deba ser fiscalizado.

- Para finalizar este apartado, debemos realizar una última consideración sobre el documento 5 del expediente: *"Informe de impacto por razón de género del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se desarrolla el régimen jurídico de las actividades juveniles de tiempo libre en su modalidad de acampadas, colonias y campos de trabajo".*

  El análisis de impacto por razón de género está previsto en el **artículo 26.3.f) Ley 50/1997,** de 27 de noviembre, del Gobierno, que lo regula, tras la reforma operada por la **Ley 40/2015**, como parte de la Memoria. Este precepto no tiene carácter básico y por ello, no resulta aplicable a la producción reglamentaria autonómica.

  La legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su competencia para regular un procedimiento propio de elaboración reglamentaria, no exige el análisis de impacto normativo en los **artículos 47 a 50 Ley 2/2009.** El mismo se prevé únicamente para los proyectos de Ley en el **artículo 39.3 Ley 2/2009.** Por lo cual, su elaboración en el presente expediente resulta superflua.

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

A) Desde el punto de vista FORMAL:

El presente proyecto de Decreto, con fundamento en el **artículo 48.2 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. En particular a su **Capítulo IV**, relativo a las "*Especificidades relativas a los Decretos aprobatorios*". En atención a:

- La **directriz 5**, se observa el cambio de título del Decreto durante la tramitación administrativa. Dado que incluye la regulación de la formación en las Escuelas de Tiempo Libre y no sólo de éstas "*stricto sensu*", se recomienda mantener el título inicialmente proyectado como "*Reglamento de las Escuelas de Tiempo Libre y sus enseñanzas en Aragón*" y no sólo "*Reglamento de las Escuelas de Animación en Tiempo Libre de Aragón*".

- La **directriz 9**, se recomienda la inserción de índice antes de la parte expositiva para facilitar la lectura del Decreto que consta de veinte artículos divididos en cinco capítulos y tres Anexos.

- La **directriz 11**, se sugiere añadir en la parte expositiva, junto al **artículo 71.38 EAAr**, referencia al **71.53 EAAr**, por la implicación expuesta en el apartado II de este informe.

- La **directriz 13**, si se quieren destacar, como aspectos más relevantes de la tramitación las consultas efectuadas y la audiencia e información pública, conviene hacer referencia a las mismas en párrafo de la parte expositiva propio e independiente de la fórmula aprobatoria.

- La **directriz 14**, se propone la sustitución de la fórmula aprobatoria proyectada por la de:

  " *En su virtud, a propuesta de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón, de acuerdo/oído el Consejo Consultivo y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día....*

  DISPONGO: "

- La **directriz 22**, la palabra capítulo, de cada uno de los cinco proyectados, debe aparecer en mayúsculas, centrada en la página, sin punto y sin negritas.

- La **directriz 28**, la palabra artículo y la denominación de cada uno de los que conforman el reglamento no debe aparecer en negrita. Como ejemplo, en vez de "**Artículo 1. Objeto**", "Artículo 1. Objeto."

- Se aprecia error tipográfico en el **artículo 4**, por cuanto las letras g) y h) del apartado 1, son un subapartado de la letra f) "*Que al menos cuenta con el siguiente equipo humano: (...)*", lo que habrá de corregirse implicando la reordenación de las letras propuestas como i) y j).

- También se encuentra error en el numerado como apartado 1.- del **artículo 18**, que por ser único, deberá eliminar esta numeración.

- La **directriz 34**, tampoco deben aparecer negritas en las disposiciones transitoria, adicional, derogatoria y finales.

- La **directriz 38**, se propone eliminar la expresión "*quedarán derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el mismo*", en tanto se recomienda evitar "*cláusulas genéricas de derogación del Derecho vigente que no sustituyen a menciones expresas de las normas derogadas*".

  Se considera correcto y adecuado hacer referencia a la derogación del Decreto 101/1986, de 2 de octubre; y conviene incluir referencia a la superada Orden de 17 de octubre de 1986, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se desarrolla el Decreto 14/1986, de 2 de octubre, regulador de las Escuelas de Animadores en el Tiempo Libre, sin incorporar la referencia genérica.

- La **directriz 39.f)**, deberá sustituirse el contenido de la disposición final segunda por: "*El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón*" (y no al día siguiente de su publicación).

- La **directriz 40**, deben agregarse entre la disposición final segunda y el texto del reglamento, además de la fecha, las firmas del Presidente del Gobierno con el refrendo de la Consejera proponente.

- La **directriz 41**, la denominación de cada uno de los Anexos ha de establecerse en letra minúscula, salvo la inicial.

- El proyecto, que tiene la naturaleza de Decreto aprobatorio, ha de ajustarse especialmente a las especificidades previstas en el **Capítulo IV de las directrices**.
  - Se observa la correcta adecuación a las directrices 72 y 74.
  - En consideración a la **directriz 73**, se propone sustituir el contenido del "Artículo único.- Aprobación de Reglamento", por: "*Se aprueba el Reglamento*

de las Escuelas de Tiempo Libre y sus enseñanzas en Aragón, cuyo texto se incluye a continuación".

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:

Primera.- Se aprecia, como incorrección jurídica que afecta a gran parte del articulado, el **indebido establecimiento del régimen de autorización** para el ejercicio de la actividad de escuela de animación en el tiempo libre.

Debemos partir del **artículo 53.2 Ley 6/2015**:

*"2. Los titulares de las escuelas de tiempo libre podrán obtener su reconocimiento como tales por el Instituto Aragonés de la Juventud mediante comunicación previa, declaración responsable y, **con carácter excepcional**, de la correspondiente resolución de autorización, de acuerdo con el procedimiento, requisitos y condiciones establecidas reglamentariamente".*

De la lectura sistemática de los proyectados artículos 3, 4, 5, 6, 19, se desprende la necesaria solicitud, resolución de autorización y posterior inscripción en el Registro de escuelas de animación en el tiempo libre para el reconocimiento que posibilita el ejercicio de la actividad de escuela de animación. Por lo tanto, el régimen de autorización legalmente previsto como excepcional, se convierte por vía reglamentaria en el único y por ende, en el régimen general de reconocimiento.

Este planteamiento, es contrario a la legalidad vigente, desde la transposición en el ordenamiento jurídico español de la **Directiva 2006/123/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como "Directiva Bolkestein"; que tuvo lugar a través de las **Leyes 17/2009**, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante **Ley 17/2009**), y **25/2009**, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El régimen expuesto resulta, a juicio de la que suscribe, plenamente aplicable a las escuelas de animación en el tiempo libre. Si bien éstas no tienen ánimo de lucro, cobran a los estudiantes a cambio de los cursos de formación impartidos, lo que constituye una actividad de servicios en los términos definidos en la normativa de referencia.

Por lo cual, debe examinarse particularmente lo previsto en el **artículo 5 Ley 17/2009**, relativo a los regímenes de autorización:

> *"La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo **excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley** que establezca dicho régimen.*
>
> *a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;*
>
> *b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.*
>
> *c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad".*

En aplicación al Decreto que nos ocupa, no habiéndose motivado tales condiciones, resulta que **el régimen que ha de establecerse para el acceso a la prestación de servicios propios de escuela de animación de tiempo libre es el de declaración responsable**, para obtener la inscripción en el Registro de escuelas de animación en el tiempo libre, correspondiendo a la Administración el "*control a posteriori*" de la actividad. Ello afecta a la redacción propuesta de los artículos siguientes:

- El **artículo 3**, denominado "*reconocimiento*", en el que deberá eliminarse como requisito la inscripción en el correspondiente Registro, ya que, en los términos que se examinarán a continuación, esta exigencia es contraria a la lógica procedimental; pues la inscripción en el Registro no es un requisito sino el resultado que se persigue con la presentación de la declaración responsable.

- El **artículo 4,** del que deberá eliminarse toda referencia a la "solicitud de autorización", y sustituirse por el término "declaración responsable".

    - Este documento se regula en el **artículo 69 LPAC**, del que en este punto cabe destacar su **apartado 1**, ya que en el artículo 4 del Decreto habrá de mantenerse el detalle de los requisitos para el ejercicio de la actividad:
      "A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
      Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla".

    - Además, la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de la Juventud deberá cumplir con la exigencia del **artículo 69.5 LPAC**:
      "5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados".

- El **artículo 5,** relativo a la resolución, deberá eliminarse, ya que es propio de un régimen de control *"a priori"* o de autorización. Establecido el régimen de declaración responsable, ha de tenerse en cuenta lo previsto en el **artículo 69.3 LPAC**:
  "3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas".

- El **artículo 6**, que regula el Registro de escuelas de animación en el tiempo libre, ha de simplificar su redacción en el sentido de que la presentación de la declaración responsable determinará automáticamente la inscripción en el Registro y consiguiente reconocimiento oficial de la escuela.

- El **artículo 18** es adecuado a la facultad de "*control a posteriori*" que ha de ejercer el Instituto Aragonés de la Juventud, cobrando especial relevancia en el régimen planteado en este informe, de declaración responsable.

- El **artículo 19**, deberá modificarse ya que no ha de referirse a la revocación de autorización de reconocimiento, sino a la "declaración de la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad". Lo anterior, habrá de adoptarse por resolución expresa dictada en expediente contradictorio, en los términos del **artículo 69.4 LPAC**:

  "4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

  Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación".

Hechas estas consideraciones, se pone de manifiesto que tanto en la Memoria de 17 de agosto de 2017, como en el Borrador que figura como documento 6 del expediente (aunque no de manera adecuada porque se mantiene la resolución "*ex post*"), se refleja la intención de incorporar el régimen de declaración responsable. Se desconocen las razones por las cuales en el proyecto presentado a informe se opta por el régimen de autorización.

Segunda.- Si bien el presente informe tiene por objeto la comprobación de la adecuación a Derecho de la regulación proyectada, se hace notar que, por razones de seguridad jurídica y simplificación procedimental, convendría introducir en este Decreto el desarrollo normativo del **artículo 54.4 Ley 6/2015**, relativo a los requisitos necesarios para la homologación de las titulaciones expedidas por los órganos del Estado, otras Comunidades Autónomas o autoridades competentes de Estados miembro de la Unión Europea.

En aras de facilitar la lectura y comprensión sistemática de tales requisitos de homologación, pueden aprovecharse los módulos formativos incorporados a los Anexos del Decreto objeto de informe, que se han adaptado a la normativa estatal en materia de certificaciones profesionales.

Y es que además, la **Disposición Final Tercera de la Ley 6/2015**, estableció el plazo de un año desde su entrada en vigor para llevar a cabo tal desarrollo normativo, que todavía no se ha producido.

Tercera.- Respecto de la exigencia de certificado negativo de delitos sexuales con menores a los alumnos de las escuelas de animación de tiempo libre, prevista en el **artículo 9.g),** se ha comprobado su legalidad.

La misma, es coherente con lo previsto en el **artículo 3.2 del Real Decreto 1110/2015**, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delincuentes Sexuales:

> *"2. La finalidad del Registro es contribuir a la protección de los menores contra la explotación y el abuso sexual, con independencia de quién sea el autor del delito, mediante el establecimiento de un mecanismo de prevención que permita conocer si quienes pretenden el acceso y ejercicio de profesiones, oficios y actividades que impliquen el contacto habitual con menores, carecen o no de condenas penales por los delitos a los que se refiere el apartado anterior".*

Cuarta.- En consideración a la previsión del **artículo 12**, respecto de "*otras enseñanzas*", debe tenerse en cuenta que las Órdenes que pueda aprobar el Instituto Aragonés de la Juventud para definirlas y regularlas, habrán de seguir el trámite de elaboración de reglamentos. Lo anterior, ya que no basta que el **artículo 12.1** del proyectado Decreto "habilite" a una ulterior Orden con carácter de acto administrativo; dado que el **artículo 54.2 Ley 6/2015** exige que la formación se regule reglamentariamente.

Quinta.- Para finalizar este informe, respecto de la creación del "Foro de Participación en materia de formación en el tiempo libre" prevista en el **artículo 20**, por sus funciones y composición, cabría plantear si se trata de un órgano de participación ciudadana en el sentido del **artículo 57 Ley 8/2015**, al efecto de hacer especial referencia a la sujeción de su funcionamiento a los principios de transparencia y calidad:

> *"1. Se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana los órganos de participación ciudadana dependientes de la Administración de la Comunidad*

Autónoma. A efectos de su publicación, la creación, modificación y extinción de estos órganos deberá comunicarse al departamento competente en materia de participación ciudadana, indicando, en su caso, su finalidad, estructura, composición, funciones y demás aspectos esenciales de su régimen de funcionamiento.

2. El funcionamiento de los órganos de participación ciudadana se regirá por el principio de transparencia. A tal fin, se publicarán en el Portal de Participación Ciudadana la convocatoria y el orden del día con carácter previo a la celebración de sus sesiones, así como el acta de cada sesión. No obstante, si alguno de los participantes manifestara que desea recibir dicha información a través de otros medios, se le remitirá por el medio que haya pedido, siempre que ello sea posible.

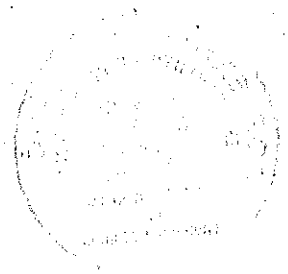
3. El funcionamiento de los órganos de participación ciudadana se regirá por el principio de calidad. A tal efecto, el departamento competente en materia de participación ciudadana, de oficio o a iniciativa del órgano de participación ciudadana, evaluará la composición y funcionamiento de estos órganos".

Teniendo en cuenta que la competencia en materia de participación ciudadana corresponde al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, conforme al **artículo 1.c) del Decreto 316/2015.**

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

Zaragoza, a 6 de abril de 2018

Fdo. Ana Isabel Santed Alonso

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES