



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 186 / 2021

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO
Presidenta, p.s
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a Elisa MOREU CARBONELL
Sra. D.^a M^a José PONCE MARTINEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 6 de octubre un de 2021, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, sobre el «Proyecto de Decreto por el que se establece la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta».

De los ANTECEDENTES resulta

Primero.- Con fecha 29 de julio de 2021, tuvo entrada en el Registro electrónico del Consejo Consultivo de Aragón, solicitud de Dictamen, fechada el 15 de julio de 2021, sobre el «Proyecto de Decreto por el que se establece la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta», formulada por el Consejero de Educación, Cultura y Deporte. Se adjunta el expediente administrativo en formato electrónico con un índice.

Segundo.- Los documentos que integran el expediente administrativo son los siguientes:

- Orden de inicio del procedimiento.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN
Dictamen n.º 186/2021

- Consulta pública previa.
- Memoria justificativa.
- Primera versión del proyecto de decreto
- Traslado del proyecto de decreto a las direcciones generales del departamento de Educación, Cultura y Deporte y a las secretarías generales técnicas de todos departamentos para que aporten las alegaciones que estimen convenientes.
- Segunda versión del proyecto de decreto.
- Realización de los trámites de audiencia e información pública y alegaciones presentadas.
- Tercera versión del proyecto de decreto.
- Informe del Consejo escolar.
- Cuarta versión del proyecto de decreto.
- Informe de la Directora General sobre las alegaciones presentadas por las direcciones generales del departamento y secretarías generales técnicas, en los trámites de audiencia y de información pública y por parte del Consejo escolar.
- Informe del Secretario General Técnico del departamento.
- Quinta versión del proyecto de decreto.
- Informe de los servicios jurídicos.
- Informe de la Directora General tras los informes emitidos por la Secretaría General Técnica del departamento y por los servicios jurídicos.
- Sexta y definitiva versión del proyecto de decreto, que es la que se remite a este Consejo Consultivo para su análisis y emisión del correspondiente dictamen.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo (en adelante, Ley 1/2009), el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los

2



dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones no tienen ese carácter según el artículo 14.1 de la Ley 1/2009, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009:

- 2 Con carácter previo al análisis del texto es preciso determinar el carácter del proyecto de Decreto y, en concreto, su consideración como Reglamento ejecutivo o no. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmó que Reglamentos ejecutivos son aquellos que están «directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento». En este sentido se han venido pronunciando el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos.
- 3 El proyecto de reglamento que se examina, tiene por objeto establecer la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta. La ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón, crea, en su artículo 35, el Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Aragón a efectos de planificar, evaluar y coordinar los objetivos, áreas de actuación y programas para la inclusión y mejora educativa y sociolaboral de las personas adultas, garantizando el adecuado asesoramiento y la participación en esta materia. El artículo 36 del mismo texto legal, señala que reglamentariamente se regulará la composición y el funcionamiento de dicho Consejo y su artículo 38, posibilita constituir comisiones territoriales de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, cuya creación, composición y funcionamiento deberán determinarse igualmente mediante norma reglamentaria. Por último, su disposición transitoria única, mantiene en sus funciones al Consejo de educación permanente de Aragón hasta la constitución y nombramiento de los miembros del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, concediendo al Gobierno de Aragón un plazo máximo de 12 meses para que apruebe el correspondiente reglamento que regule el régimen de funcionamiento y la composición y nombramiento de los miembros del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta. En consecuencia, atendiendo al contenido material del proyecto que trasciende la mera organización y se dicta en desarrollo de una norma de rango legal, no ofrece duda que estamos frente a un reglamento ejecutivo.
- 4 El presente Dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el Consejero solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

II

Título competencial

- 5 Afirmada la competencia del Consejo Consultivo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para dictar esta iniciativa reglamentaria. El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón afirma que: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente educativa, su programación, inspección y evaluación...». En ejercicio de esta competencia se aprobó la ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón, cuya pretensión es responder a las



necesidades de aprendizaje de las personas adultas en Aragón como instrumento de inclusión y vertebración social. No ofrece duda alguna la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto de análisis.

III

Procedimiento de elaboración

- 6 Con carácter previo al análisis del proyecto, resulta necesario tener en cuenta el impacto que tiene la aprobación y entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y su aplicación, conforme a lo establecido sobre la misma en la reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018, del Tribunal Constitucional (publicada en el BOE 22/06/2018). En el fallo de esta Sentencia se declara la inconstitucionalidad de determinados párrafos o incisos de algunos artículos de la Ley (párrafo segundo del art. 6.4, los incisos «o Consejo de Gobierno Respectivo» y «o de las consejerías de Gobierno» del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera); se declara asimismo que determinados artículos son contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7.b) (artículos 129 –salvo apartado 4, párrafos segundo y tercero–, 130, 132 y 133) y en el fundamento jurídico 7.c) (artículos 132 y 133, salvo el inciso inicial de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4); y se lleva a cabo una interpretación de conformidad por lo que respecta a la disposición adicional segunda, párrafo segundo, en los términos del fundamento jurídico 11.f).
- 7 La LPAC se ha visto especialmente afectada en la regulación del Título VI «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» por la citada Sentencia 55/2018 del Tribunal Constitucional. No podemos olvidar que esta Sentencia tiene su antecedente inmediato en la STC 91/2017, en la que se resolvió la impugnación realizada por el Gobierno de Canarias sobre los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible; artículos que sirvieron de precedente de algunas de las cuestiones incluidas posteriormente en la LPAC. En la STC 91/2017, se argumenta que, en la regulación de toda iniciativa normativa, el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica, con base en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- 8 En consonancia con lo anterior, en la STC 55/2018 sobre la LPAC, respecto a la impugnación de los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero que se analizan en un fundamento jurídico separado), 130 y 132; el TC estima el recurso y declara que dichos preceptos no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, pero sí cuando se ejerce la potestad reglamentaria.
- 9 En este procedimiento son de aplicación no solamente las previsiones contenidas en la LPGA, sino también las contenidas en las normas básicas del Título VI de la LPAC, en su interpretación conforme a la STC 55/2018.
- 10 Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, los trámites previstos legalmente intentan garantizar el acierto de la disposición administrativa de carácter general, suministrando a quien ha de adoptarla todos los elementos de juicio necesarios. Además, hacen posible la participación de los ciudadanos afectados, bien directamente, bien a través



de las organizaciones y asociaciones que los representan y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la norma. Esos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior. Resumiremos los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos previsto en la LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación, destacando la adecuación jurídica de cada uno de ellos.

- 11 **Consulta pública previa.** Dentro de las novedades introducidas por la LPAC, en la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta que el artículo 133 introduce un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. De este artículo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia mencionada (STC 55/2018), el sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1: «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se sustanciará una consulta pública», así como el primer párrafo del apartado 4: «Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen».
- 12 Consta en el expediente, certificado del jefe de servicio de participación ciudadana en el que hace constar que, del 20 de enero al 3 de febrero, en la web Aragón Gobierno Abierto, se publicó la consulta pública previa para elaborar el proyecto de decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que se recibiera aportación alguna.
- 13 **Orden de inicio:** El procedimiento se inicia mediante Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 26 de diciembre de 2019, encomendándose la elaboración del proyecto de Decreto y su tramitación a la Dirección General de Planificación y Equidad del departamento, indicando que el trámite de audiencia debe ser ampliado con el de información pública.
- 14 **Memoria justificativa:** De conformidad con el artículo 48.3 de la LPGA, «el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación». El expediente remitido a este Consejo Consultivo consta de una memoria, de 18 de junio de 2020, de la Directora General de Planificación y Equidad, en la que se explica la justificación y necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, valoración de sus efectos, estructura y contenido y descripción del procedimiento a seguir, así como su impacto sobre igualdad de género, orientación sexual y expresión o identidad de género, sobre discapacidad e impacto económico.
 - a) Por lo que se refiere a la *necesidad de promulgación de la norma*, la memoria recuerda que mediante el decreto que ahora se elabora, se establece la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta y sus posibles comisiones territoriales, como órgano garante de los



derechos y principios de la ley 2/2019, dadas las importantes funciones que el texto legal le asigna relativas a promover la coordinación entre los programas y las actuaciones de aprendizaje a lo largo de la vida de las personas adultas de Aragón y la de proponer medidas e iniciativas para su mejora, sustituyendo al Consejo de educación permanente de Aragón. En este apartado, se detecta un error en su párrafo 4º, cuando al aludir a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se afirma a continuación: «modificada por Ley Orgánica 8/ 2013; de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa», olvidando que tal modificación ha sido derogada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, lo que, sin embargo, se refleja en la parte expositiva del proyecto de decreto. En consecuencia, debe ser modificada la memoria expositiva en este aspecto, por no ceñirse a la legislación vigente.

- b) En cuanto a los *efectos que su aprobación pretende obtener* alude al objetivo de evitar las desigualdades y hacer frente a los desafíos de nuestro tiempo, que los agentes implicados en materia de aprendizaje a lo largo de la vida adulta obtengan representatividad en el mismo, actualizar las funciones atribuidas al Consejo de educación permanente, responder a los nuevos retos de coordinación e impulso de la formación en la vida adulta con el fin de aumentar las posibilidades laborales y la inclusión social de las personas adultas y por último, dar cabida a comisiones territoriales con el fin de promover, impulsar, difundir y coordinar actividades y programas de enseñanza -aprendizaje de personas adultas desarrolladas en su respectivo ámbito territorial, teniendo en consideración la delimitación comarcal de Aragón.
- c) Posteriormente describe el *contenido* del proyecto de decreto y alude a los *trámites procedimentales* que deben ser tenidos en cuenta a efectos de su correcta elaboración.
- d) En cuanto al *impacto sobre igualdad de género, orientación sexual y expresión o identidad de género*, tras una enumeración de las normas aplicables concluye que del articulado del proyecto de decreto no se desprenden discriminaciones ni que pueda derivarse trato discriminatorio por razón de género u orientación sexual, teniendo como destinatarios tanto a hombres, mujeres para formar parte del Consejo, concluye que la educación de personas adultas es una potente herramienta para evitar las desigualdades de género y conseguir una sociedad innovadora, igualitaria y sostenible, en la que las mujeres y los hombres participen de manera democrática y activa.
- e) Respecto al impacto sobre *discapacidad* igualmente señala que del articulado del proyecto de decreto no se desprenden discriminaciones ni que pueda derivarse trato discriminatorio por razón de discapacidad y recuerda que, la educación de personas adultas atiende anualmente a un gran número de personas con algún tipo de discapacidad que, desarrollan todo tipo de enseñanzas que se ofertan en la Comunidad Autónoma de Aragón por lo que, adecuar la accesibilidad a dichas personas en los centros educativos y adoptar las medidas adecuadas para la enseñanza -aprendizaje y la realización de las pruebas de evaluación es motivo de actuación prioritaria.
- f) Por último, y en relación con la *estimación del coste económico* se concluye que el texto normativo no supone presupuesto extraordinario ni de gasto adicional al previsto en los presupuestos asignados al departamento de Educación, Cultura y Deporte y recuerda que el artículo 10 del proyecto establece que los miembros del



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN.
Dictamen n.º 186/2021

Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, no percibirán retribuciones periódicas por el desempeño de su función, limitándose únicamente al abono de los gastos y dietas que se establezcan reglamentariamente, precepto que ha desaparecido del texto del proyecto de decreto remitido a este Consejo consultivo, dado que chocaba con lo establecido en el artículo 36 de la ley 2/2019 que tajantemente afirma que: «Todos los miembros desempeñarán sus funciones a título honorífico, sin que ningún momento puedan recibir remuneración alguna por el desempeño de sus funciones», por lo que puede entenderse que su constitución no genera gasto alguno.

15 **Primera versión del proyecto de decreto.**

16 **Plazo para la presentación de alegaciones** por parte de las direcciones generales del Departamento de Educación, Cultura y Deporte y las secretarías generales técnicas del resto de departamentos de la administración de la Comunidad Autónoma. Presentan alegaciones el Instituto aragonés de la mujer, el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del conocimiento y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente.

17 **Trámite de audiencia:** El proyecto de decreto fue remitido a: DFA; Colegio de educadores sociales de Aragón; FAPAR; CERMI; Instituto aragonés de la juventud; IASS; UGT Aragón; CCOO Aragón; CEOE Aragón; CEPYME Aragón; DPH; UNIZAR; DPZ; DPT; Consejo escolar de Aragón; Federación de asociaciones de personas adultas; FAMCP; Cámaras de comercio e industria; Educación permanente aragonesa de Zaragoza y Teruel; Fundación ADUNARE; Escuelas de segunda oportunidad y Universidad de la experiencia.

18 **Información pública:** Consta en el expediente la publicación del proyecto en el BOA, de 16 de noviembre de 2020, abriendo el plazo de un mes para la presentación de alegaciones.

19 **Tercera versión del proyecto de decreto.**

20 **Informe del Consejo Escolar de Aragón,** aprobado por el pleno del Consejo el día 23 de marzo de 2021, valora positivamente que se le haya solicitado la emisión de informe sobre el proyecto de decreto y realiza una serie de consideraciones y sugerencias.

21 **Informe de la Directora General de planificación y equidad,** de fecha 22 de abril de 2021, tras las aportaciones de otras direcciones generales del departamento de Educación, Cultura y Deporte, de otras secretarías generales técnicas de los departamentos del Gobierno de Aragón, de los trámites de audiencia e información pública y del informe del Consejo escolar de Aragón. Indica que en la fase de audiencia han realizado alegaciones la Fundación DFA, el CEE Jean Piaget y la FAEA. Analiza detalladamente todas ellas e incorpora al texto del proyecto buena parte de las mismas por lo que se elabora una

22 **Cuarta versión del proyecto de decreto.**

23 **Informe de la Secretaría General técnica del Departamento,** de fecha 13 de mayo de 2021. Analiza la naturaleza jurídica del proyecto de reglamento, examina el procedimiento habido para su elaboración y realiza una serie de consideraciones de índole formal y material que son asumidas en buena medida por la Directora general mediante informe de 14 de julio de 2021, dando lugar a una

24 **Quinta versión del proyecto de decreto.**



- 25 **Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**, de fecha 21 de junio de 2021. Denuncia que no existe informe de la Secretaría general técnica del departamento, lo cual no es exacto a la vista del expediente y en su informe alude a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la materia objeto del proyecto de decreto y del departamento de Educación Cultura y Deporte para elaborar la norma, describe el procedimiento seguido en dicha elaboración y realiza una serie de propuestas de modificación respecto a la redacción utilizada.
- 26 **Sexta y definitiva versión del proyecto**, tras incorporar las sugerencias realizadas por la letrada de la Comunidad Autónoma, siendo esta versión la remitida para su análisis a este Consejo Consultivo.
- 27 **Portal de transparencia**. Consta en el expediente la publicación en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, de la documentación correspondiente al proyecto de decreto, en los términos previstos en el artículo 15.1.d) de la ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón.
- 28 En conclusión y por lo que respecta al procedimiento de elaboración del proyecto de decreto, este Consejo Consultivo considera que se ha desarrollado adecuadamente, cumplimentando todos los trámites que establece la legislación aplicable.

IV

Análisis del texto sometido a consideración

- 29 A continuación, analizamos el texto del proyecto de Decreto sometido a nuestro Dictamen tanto desde la perspectiva de la técnica normativa, como desde un punto de vista material o de fondo. Según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, «en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno». Ahora bien, recordemos que según la parte introductoria de las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante), aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013 y publicadas mediante Orden de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013), éstas «no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el ejecutivo autonómico-y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma».
- 30 Siguiendo la estructura que marcan las citadas DTN, el proyecto de Decreto consta de título, una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 9 artículos, 3 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria única, 1 disposición derogatoria única y 2 disposiciones finales.
- 31 Por lo que respecta al título, éste plantea problemas desde el punto de vista de técnica normativa, puesto que dice exactamente: «Proyecto de decreto del Gobierno de Aragón, por el que se establece la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo



largo de la vida adulta». La DTN 7 establece que el título debe indicar el objeto de la norma y su contenido esencial, procurando una exactitud que permita hacerse idea diferenciada del campo que trata de regular, lo más breve que sea posible sin merma de capacidad expresiva. Sin embargo, el proyecto de decreto no se limita a establecer la composición y funcionamiento del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, sino que su artículo 3, con una deficiente técnica normativa, describe cuáles deben ser sus funciones realizando una traslación casi literal del artículo 37 de la ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón. Más adelante, argumentaremos la necesidad de supresión de este artículo 3 del proyecto, pero, en todo caso, el título debe responder fielmente al contenido de la norma por lo que, si no se atiende nuestra sugerencia de supresión del citado artículo 3, el título debería incorporar la mención a «funciones» del Consejo.

32 La parte expositiva del proyecto plantea problemas menores de redacción. Y así:

- Su párrafo 5º, tras haber reflejado en el párrafo anterior la competencia compartida que, en materia de enseñanza, el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma, comienza diciendo «En ejercicio de su competencia...», lo que puede dar lugar a interpretar que esta es única, por lo que se sugiere comenzar diciendo «En ejercicio de tal competencia...».
- Párrafos 7 y 8. Se sugiere suprimir los comienzos de ambos párrafos y en concreto «A su vez, esta ley», del párrafo 7 y «Además», del párrafo 8, y comenzar directamente con los preceptos aplicables.
- Por otra parte, en el párrafo 8, al aludir a la disposición transitoria que habilita al Gobierno para aprobar el reglamento que regule el régimen de funcionamiento y la composición y nombramiento de los miembros del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta, se utiliza el término «invoca al gobierno» lo que no parece muy adecuado, sugerimos la sustitución de este verbo por «mandatar», «indicar» o «habilitar».
- Por último, y por lo que respecta a esta parte expositiva, su contenido hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, así como las novedades que introduce en la regulación (DTN 11), pero tal y como afirma la Secretaría General Técnica del departamento en su informe, se echa en falta la justificación de haber sido tenidos en cuenta los principios de buena regulación, relativos a la necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como establece el artículo 129 de la LPAC. Con la redacción actual se justifica la necesidad de promulgación de la norma, el cumplimiento del principio de eficiencia y el de transparencia, pero el resto aparecen meramente relacionados, aun cuando la Directora General de planificación y equidad considere que están plenamente justificados todos ellos.

33 Como cuestión general, a corregir en todo el articulado, se sugiere sustituir la expresión «el presente decreto» por «este decreto». En primer lugar, por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «este», dado que el adjetivo «presente», tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a «quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»; y, en segundo lugar, por razones de diaphanidad comunicativa. Esto afecta, por ejemplo, al penúltimo párrafo de la parte expositiva y a la disposición final segunda.



- 34 Se observa, especialmente en el artículo 4, una utilización excesiva e innecesaria del término «persona». Se recomienda simplificar la redacción de ese precepto y de aquellos en los que se utiliza ese término. Por otro lado, si la finalidad de la utilización de ese término es evitar el predominio del masculino, se recomienda la inclusión de una disposición adicional en la que se precise que todas las denominaciones que, en virtud del principio de economía del lenguaje, se hagan en género masculino inclusivo y referidas a titulares o miembros de órganos o a colectivos de personas, se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino. En cualquier caso, es bueno recordar que hay un masculino general indiferente al sexo.
- 35 Al examinar la parte dispositiva del proyecto de Decreto, merece especial atención, tal y como hemos avanzado anteriormente, la inclusión de un artículo 3 que reproduce textualmente lo establecido en el artículo 37 de la Ley 2/2019, salvo en su apartado e) que, atendiendo una sugerencia de la Secretaría General Técnica del departamento, incurre en exceso en cuanto a la regulación que puede establecer una norma reglamentaria que desarrolla un texto legal. El artículo 37 apartado e) de la ley establece que el Consejo entre sus funciones cuenta con la de «proponer medidas e iniciativas al Gobierno de Aragón para la mejora del aprendizaje a lo largo de la vida de las personas adultas en nuestra Comunidad Autónoma», y, sin embargo, el decreto sustituye el Gobierno de Aragón por el departamento competente en materia de educación no universitaria, modificando la voluntad del legislador sin contar con el marco habilitante necesario, por lo que tal modificación debe desaparecer.
- 36 Con independencia de esta cuestión puntual, consideramos que la inclusión en la norma reglamentaria de un precepto dedicado a las funciones del Consejo, no cuenta con el apoyo legal necesario, puesto que el artículo 36 habilita al Gobierno para desarrollar la composición y funcionamiento del Consejo, habiendo quedado establecidas en el texto legal las funciones del mismo. Tal vez, por ello, y salvo en esa cuestión reflejada anteriormente, el artículo 3 del proyecto de decreto transcribe textualmente el artículo 37 de la norma legal y tal como establece la DTN 4: «Ha de evitarse, en lo posible, la reproducción literal innecesaria de preceptos legales en los reglamentos de desarrollo y también la incorporación de dichos preceptos con matices que puedan inducir a confusión sobre lo regulado». En consecuencia, propugnamos la supresión del artículo 3 del texto del proyecto de decreto, no sólo por tratarse de una deficiente técnica normativa sino también por no contar con la habilitación legal necesaria para su inclusión en una norma de carácter reglamentario, salvo que se reproduzca íntegramente, y desde luego, no cabe en modo alguno la modificación de una norma de rango legal a través de un reglamento, por lo que de mantenerse el artículo 3, del proyecto de decreto, su apartado e) debe coincidir plenamente con el contenido expresado en la ley 2/2019.
- 37 Lo expuesto en el párrafo anterior, enlaza con un problema ya evidenciado por la Secretaría General Técnica en el sentido de que el objeto del proyecto de decreto definido en su artículo 1º, no se corresponde con el contenido material del mismo. Si se mantiene el artículo 3, reproduciendo literalmente el artículo 37 de la ley, el artículo 1º del proyecto de decreto debería aludir también a las funciones, no sólo a la composición y organización y, por otra parte, dado que el artículo 6 y algunos apartados de los artículos 7, 8 y 9 establecen reglas de funcionamiento, el artículo 1º debería decir que el decreto tiene por objeto establecer «la composición, organización y funcionamiento del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta».
- 38 Debemos señalar que el artículo 6, en su apartado 4, habilita al Consejo para que este «pueda elaborar un reglamento interno de funcionamiento». Recordar que el artículo 36 de la ley y su disposición transitoria única encomiendan al Gobierno de Aragón la regulación



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN
Dictamen n.º 186/2021

del régimen de funcionamiento del Consejo, por lo que, si este elaborara un reglamento interno de funcionamiento debería ser aprobado por el Gobierno de Aragón.

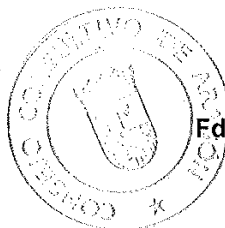
- 39 Por último, es preciso modificar la referencia contenida en el artículo 6.4 al «texto refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón», por la remisión a la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, de reciente entrada en vigor el 2 de octubre, y que ha derogado aquel texto refundido.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite **dictamen favorable** al «Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se establece la composición y organización del Consejo aragonés de aprendizaje a lo largo de la vida adulta», siempre y cuando sea atendida la objeción de legalidad planteada en los párrafos 35 y 36 de este dictamen, así como las restantes observaciones formuladas en la consideración jurídica IV.

Zaragoza, a seis de octubre de dos mil veintiuno.

LA PRESIDENTA,

Consta la firma



LA SECRETARIA,

Consta la firma

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez

Fdo.: Vega Estella Izquierdo