



Consejo Consultivo de Aragón

**DICTAMEN N.º 194 / 2021**

Sra. D<sup>a</sup> 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. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.<sup>a</sup> Elisa MOREU CARBONELL  
Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> 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 17 de noviembre 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 de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte».

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** El 8 de noviembre de 2021, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen al Consejo Consultivo sobre el «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», formulado por el Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, adjuntando el expediente administrativo en formato electrónico con un índice.

**Segundo.-** Los documentos que integran el expediente administrativo remitido al Consejo Consultivo, tal y como se detalla en el índice, son los siguientes:



1. Orden de inicio de 1 de junio de 2020, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, del procedimiento de elaboración del «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», y se encomienda a la Dirección General del Deporte la elaboración del citado proyecto de decreto y la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

2. Memoria Justificativa del «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», de 19 de junio de 2020.

3. Proyecto de decreto primera versión, no lleva fecha.

4. Informe de la Secretaría General Técnica de 12 de agosto de 2020.

5. Proyecto de decreto segunda versión, no lleva fecha.

6. Acta de 15 de octubre de 2020 de la sesión de Consejo Aragonés del Deporte. A cuyo informe se somete de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre

7. Proyecto de decreto tercera versión, no lleva fecha.

8. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

9. Proyecto de decreto cuarta versión, no lleva fecha.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

### Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 52.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), modificada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, y en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (Ley 1/2009 en lo sucesivo), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.
- 2 Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo de Aragón no es vinculante, pues los 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 de Aragón, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009 de 30 de marzo.
- 3 El proyecto de Decreto, como explica el consejero proponente y la memoria justificativa, regula, respetando lo dispuesto en la Ley 16/2018, 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte, el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, sus funciones, composición, designación de sus miembros, el Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, la Comisión Aragonesa de Igualdad de Género en la Actividad Física y el Deporte y la



Comisión Aragonesa contra la Violencia, el Racismo, el Machismo, la Xenofobia y la Intolerancia en la actividad Física y el Deporte.

- 4 El proyecto sometido a nuestra consideración es una norma reglamentaria que crea y regula la denominado Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte. La Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte, en su artículo 8 establece:

«1. Se crea el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte.

2. El Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte es un órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en materia de actividad física y deporte, así como de participación en la elaboración de la política deportiva en Aragón. Además, facilitará la coordinación entre los diferentes sectores y estamentos del deporte aragonés mediante la búsqueda de esfuerzos conjuntos y objetivos comunes que impulsen la práctica de la actividad física y el deporte en el territorio aragonés.

3. El Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte estará integrado por representantes del Gobierno de Aragón, diputaciones provinciales, comarcas, municipios, entidades deportivas aragonesas, universidades, usuarios, asociaciones y colectivos profesionales de los diferentes agentes participantes en el sector deportivo y de la actividad física y por personas de reconocido prestigio en el ámbito deportivo aragonés.

4. La organización, la composición, el sistema para la designación y la duración del mandato de sus miembros y el régimen de funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte se determinarán reglamentariamente. En cualquier caso, se procurará que el número de mujeres que formen parte de este órgano sea similar al número de hombres.

5. Las competencias concretas del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte se determinarán en las disposiciones de desarrollo de la presente ley. En todo caso, el Consejo deberá ser oído preceptivamente en los siguientes supuestos:

- a) Aprobación de las directrices generales de planificación del deporte en Aragón y elaboración de los correspondientes planes sectoriales.
- b) Determinación de los criterios generales de coordinación con otras Administraciones públicas.
- c) Elaboración de las disposiciones de desarrollo de la presente ley.
- d) Elaboración del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Aragón.
- e) En los procedimientos de reconocimiento de modalidades o especialidades deportivas.

6. El Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte se reunirá en pleno y en comisiones».

- 5 El artículo 9 de la Ley 16/2018, crea el Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte y establece:

«1. Se crea el Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte en el seno del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte para la consulta y asesoramiento en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de actividad física y deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón. Su funcionamiento y composición se determinarán reglamentariamente.

2. Sus miembros, hasta un número máximo de siete, serán designados por el titular del departamento competente en materia de deporte, una vez oído el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, y deberán representar a los diferentes sectores implicados en la promoción y dinamización del sector deportivo y de la actividad física en la Comunidad Autónoma de Aragón.

3. El Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte se reunirá cuantas veces considere oportuno para analizar, realizar estudios e informar acerca de las necesidades que en esta materia tenga la sociedad aragonesa, así como sobre los resultados y consecuencias de la acción de gobierno dirigida a la promoción de la actividad física y el deporte entre la ciudadanía en el territorio aragonés.



4. El Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte emitirá, al menos, un informe anual acerca de la situación real de la práctica de la actividad física y el deporte en la Comunidad Autónoma, y podrá realizar recomendaciones para diseñar estrategias de actuación en el futuro».
- 6 El artículo 19 de la Ley 16/2018, sobre la igualdad de género y de identidad sexual en el acceso a la práctica de la actividad física y el deporte, dispone que:
- «5. Se crea, en el seno del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, la Comisión Aragonesa de Igualdad de Género en la Actividad Física y el Deporte, a través de la cual se propondrán políticas de actuación en la materia.
6. La Comisión Aragonesa de Igualdad de Género en la Actividad Física y el Deporte deberá contar con, al menos, el mismo número de mujeres que de hombres».
- 7 El artículo 93 de la Ley 16/2018, sobre la Comisión Aragonesa contra la Violencia, el Racismo, el Machismo, la Xenofobia y la Intolerancia en la Actividad Física y el Deporte, dispone que:
- «1. Se crea, en el seno del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, la Comisión Aragonesa contra la Violencia, el Racismo, el Machismo, la Xenofobia y la Intolerancia en la Actividad Física y el Deporte, a través de la cual se propondrán las políticas autonómicas de prevención y lucha contra la violencia, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación por condición o circunstancia personal, social, de género o identidad sexual, en estos ámbitos.»
2. Estará integrada por personas de reconocido prestigio en esta materia. Su composición, nombramiento de sus miembros y régimen de funcionamiento se determinarán reglamentariamente.
- 8 Y el artículo 94.1 de la Ley 16/2018 asigna a la Comisión Aragonesa contra la Violencia, el Racismo, el Machismo, la Xenofobia y la Intolerancia en la Actividad Física y el Deporte las siguientes funciones:
- «1. La Comisión tendrá, entre otras, las siguientes funciones:
- a) Proponer a la dirección general competente en materia de deporte acciones de prevención de la violencia, la xenofobia, el machismo y cualquier otra forma de discriminación por condición o circunstancia personal, social, de género o identidad sexual en el deporte y la actividad física.
- b) Proponer a la dirección general competente en materia de deporte campañas de divulgación y de sensibilización sobre esta materia en los acontecimientos deportivos.
- c) Proponer la incoación de expedientes disciplinarios y sancionadores en la materia, de acuerdo con la legislación deportiva.
- d) Cualquier otro tipo de actuación que permita erradicar o disminuir la violencia, el racismo, el machismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, y que se establezca reglamentariamente.
2. La Comisión pondrá en conocimiento de la dirección general competente en materia de interior y de la Delegación del Gobierno en Aragón aquellas conductas de las que tenga conocimiento y pudieran constituir una infracción de la legislación vigente en materia de espectáculos públicos o seguridad ciudadana».
- 9 En cuanto a la naturaleza jurídica del «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», según la memoria justificativa, estamos ante una norma organizativa porque no afecta a los derechos de los ciudadanos. El informe de los servicios jurídicos, de 13 de octubre de 2021, coincide en atribuir al proyecto de decreto el carácter de «norma interna o de organización administrativa».
- 10 Al calificar el proyecto como norma organizativa se justifica la omisión de algunos trámites previstos en la LPAC, como la consulta previa, la audiencia o la información pública. Sin



embargo, tanto la memoria justificativa como el informe de los servicios jurídicos admiten que, además de organizativo, el proyecto es un reglamento ejecutivo que necesita dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón, ya que «hay un desarrollo directo a través de la norma reglamentaria de una norma con rango de ley».

- 11 La línea divisoria entre reglamentos ejecutivos y organizativos no siempre es fácil de establecer; incluso se podría plantear, como en este caso, que un reglamento sea ejecutivo y organizativo a la vez. La distinción es ineludible porque las normas anudan consecuencias procedimentales a uno y otro tipo de reglamento. En primer lugar, nuestra intervención es preceptiva únicamente en el caso de «proyectos de reglamentos ejecutivos» (artículo 15.3 de la Ley 1/2009), siendo en cambio facultativa para los «proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno» (artículo 16.2 de la Ley 1/2009). Además, la Ley 39/2015 permite exceptuar ciertos trámites como la consulta pública previa, la audiencia o la información pública «en el caso de normas organizativas» (artículo 133.4 LPAC). Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir ambos tipos de reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como desarrollo de la ley. El Tribunal Supremo exige que estén «directa y 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, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento».
- 12 El cometido del reglamento ejecutivo es «desenvolver una ley preexistente» o «establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa (por todas, STS 5998/1995, ECLI:ES:TS:1995:5998, FJ. 4 y STS 3754/2002, ECLI: ES:TS:2002:3754, FJ. 11).
- 13 Por eso, el proyecto de decreto por el que se crea y regula Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte es un proyecto de reglamento ejecutivo que engarza directamente con el artículo 8 de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte que marca los límites de la norma reglamentaria y regula su contenido obligatorio.
- 14 No existen dudas pues, sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de decreto, de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 11.1 y 40.1 y 2 de la LPGA. Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir estos reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como desarrollo de la ley. El Tribunal Supremo exige que estén «directa y 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, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento».
- 15 Ahora bien, el proyecto normativo es, por su ámbito material, una norma interna o de organización: crea un nuevo órgano colegiado en el seno de la administración aragonesa y se limita a ser una norma interna que no afecta a derechos y deberes de los ciudadanos. Desde el punto de vista sustantivo, por tanto, consideramos justificado que se pueda motivar la excepción de trámites procedimentales como la consulta previa, la audiencia o la información pública.
- 16 En este sentido nos pronunciamos ya en nuestros dictámenes nº 139/2020, relativo a la comisión interdepartamental de las políticas públicas en materia de discapacidad, y nº 4/2021, sobre el proyecto de decreto por el que se regula la comisión asesora de bibliotecas, nº 34/2021, sobre el proyecto de decreto por el que se crea y regula la comisión interdepartamental para la igualdad.



- 17 Nuestro dictamen solo se puede fundamentar en derecho, pues la consejera solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 de la Ley 1/2009).

## II

### Título competencial

- 18 La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de decreto deriva del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que en su artículo 71, al regular las competencias exclusivas dispone que: «En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 52.<sup>a</sup> Deporte, en especial, su promoción, regulación de la formación deportiva, la planificación territorial equilibrada de equipamientos deportivos, el fomento de la tecnificación y del alto rendimiento deportivo, así como la prevención y control de la violencia en el deporte».
- 19 En ejercicio de la competencia exclusiva en materia de deporte prevista en el artículo 71.52.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón, se aprobó la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte.
- 20 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto, recordemos que la potestad reglamentaria corresponde genéricamente al Gobierno de Aragón, según el artículo 53.1 de nuestro Estatuto de Autonomía y el artículo 40.1 de la citada LPGA. El proyecto se ha elaborado por la Dirección General del Deporte, que es el órgano directivo competente para su elaboración y tramitación por razón de la materia.
- 21 El proyecto de decreto se encuentra incluido en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2020 aprobado por acuerdo de 19 de noviembre de 2019, del Gobierno de Aragón.

## III

### Procedimiento de elaboración

- 22 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC), artículos 127 a 133, en la LPGA, artículos 47 a 50, y en la restante normativa que resulta de aplicación.
- 23 Hay que señalar que la LPGA ha sido objeto de una reciente reforma por 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, publicada en el BOA nº 140, de 2 de julio de 2021 y, especialmente, se ha modificado su Título VIII «Capacidad normativa del Gobierno de Aragón». No obstante, hay que tener en cuenta lo señalado en su Disposición transitoria única «Régimen transitorio del procedimiento de elaboración de normas» que señala expresamente que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de la presente ley se regirán por la



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 194/2021

legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos. No resulta por tanto aplicable a este procedimiento ya que la orden de inicio es de fecha 1 de julio de 2020.

- 24 Como hemos advertido en numerosos dictámenes estos trámites tienen como objetivo garantizar el acierto de la decisión administrativa, suministrando a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos, tanto directamente como a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Los trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
- 25 Una vez entrada en vigor la Ley 39/2015, 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. Dado el carácter reglamentario del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, el procedimiento que debe seguirse hasta su inserción en el ordenamiento jurídico debe respetar las disposiciones básicas establecidas en los artículos 127 y siguientes de la LPAC y la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Aragón recogida en la LPGA.
- 26 Con carácter general y como cuestión previa, a la vista del expediente remitido se comprueba que en la tramitación del proyecto se han respetado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC, debiendo destacarse como, de manera acertada, quedan mencionados en la parte expositiva del «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte».
- 27 Inicio del procedimiento y omisión del trámite de consulta pública previa. El procedimiento se inicia mediante orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 1 de julio de 2020 y queda sujeto a los artículos 127 a 133 de la LPAC que regulan la potestad reglamentaria.
- 28 Según se motiva adecuadamente en el expediente, no se realizó la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 de la LPAC porque se considera que estamos ante un proyecto de norma reglamentaria interna o de organización administrativa atendiendo a su objeto, que es la creación, composición y funcionamiento del el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte.
- 29 Memoria justificativa. De conformidad con lo establecido en 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». En este expediente, la memoria justificativa del proyecto de decreto, de 19 de junio de 2020, ha sido elaborada y firmada por el Director General de Deporte, dividida en cinco apartados: oportunidad de su promulgación; inserción en el ordenamiento jurídico; impacto social: impacto sobre igualdad de género, orientación sexual, expresión e identidad de género e impacto económico.
- 30 En relación con la necesidad de promulgación de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico, la memoria asume el objetivo de regular el funcionamiento de creación del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el deporte.



- 31 La memoria incluye una estimación del coste generado por la nueva norma, impuesto por los artículos 129.7 de la LPAC y 48.3 LPGA, que prescriben que se cuantifique y valore la repercusión de las iniciativas normativas que afecten a los gastos e ingresos públicos presentes o futuros. Como advertíamos en nuestro dictamen nº 44/2017, el impacto económico de cualquier regulación es clave «teniendo en cuenta las exigencias que para todas las Administraciones tiene la normativa estatal (y la autonómica) de estabilidad presupuestaria». La memoria concluye que el funcionamiento de la nueva comisión no supondrá incremento del gasto público. En definitiva, considera que el proyecto de decreto no comporta un incremento de gasto y que no es necesario solicitar informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública.
- 32 Por lo que se refiere al impacto social, de las medidas establecidas, la memoria aclara que «la constitución de este órgano consultivo en materia de deporte, con representación de todos los sectores públicos y privados del sector deportivo de Aragón representará, en el ejercicio de sus funciones, la mejora de una planificación deportiva en Aragón, con los efectos positivos correspondientes en la sociedad aragonesa»
- 33 Se ha omitido el informe de evaluación de impacto de género y memoria explicativa de igualdad. La Ley 7/2018 exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos del Gobierno de Aragón (artículo 18.3) y de una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados (artículo 19.1). La omisión de este informe en el expediente no puede justificarse con la mera declaración en la memoria de que «se procurará la paridad de géneros en la composición de órganos y comisiones creados dentro del Consejo» y que el «proyecto tiene un impacto positivo de género».
- 34 La escasa y breve mención de la memoria a la evaluación del impacto sobre identidad de género está lejos de ajustarse al contenido que debería tener según el artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género. Según este precepto, el informe «debe ir acompañado en todos los casos de indicadores pertinentes en materia de identidad y expresión de género, mecanismos y medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre personas *trans*, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas, promoviendo la igualdad y la no discriminación por razón de identidad y expresión de género».
- 35 No consta tampoco en el expediente electrónico remitido a este Consejo Consultivo, que la evaluación de impacto de género haya sido supervisada por la Unidad de Igualdad de Género, como exige el artículo 13.2.d) de la Ley 7/2018.
- 36 Omisión no motivada del informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad. El artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón, exige un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad cuando la norma «pueda afectar a personas con discapacidad». No consta que dicho informe se haya elaborado ni tampoco motivación alguna en este sentido.
- 37 Consideramos que la omisión (sin motivación) del informe de evaluación de impacto de género, de la memoria explicativa de igualdad y del informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, cuyo objeto es esencial en el objeto de la materia regulada en el proyecto de decreto, determina el carácter desfavorable de este dictamen.



- 38 Omisión de los trámites de información pública y audiencia. Según la memoria justificativa que acompaña al proyecto, está justificada la omisión del trámite de información pública y de audiencia «dado que es una norma de rango reglamentario que no afecta a los derechos de los ciudadanos, en tanto que norma de carácter organizativa», todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LPGA y artículo 133.4 de la LPAC (que no se aplica a la comunidad autónoma por impacto de la STC 55/2018).
- 39 Informes preceptivos y otros informes del expediente. Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes:
- a) Informe de la secretaría general técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de 12 de agosto de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 a) de la LPGA, que se pronuncia sobre el ámbito competencial, la corrección del procedimiento seguido, el contenido de la norma.
  - b) Informe del letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 13 de octubre de 2021, según artículo 50.1.b) de la LPGA, que formula algunas observaciones al texto del proyecto, entre ellas la necesidad de incorporar al expediente los informes omitidos.
  - c) El proyecto de Decreto se ha sometido Consejo Aragonés del Deporte de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre.
- 40 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto 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, el proyecto de decreto junto con la memoria justificativa, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>. Desde nuestro dictamen n.º 198/2018 advertimos que la información en publicidad activa debe hacerse en un formato reutilizable del tipo XML («eXtensible markup language»), es decir, que permita representar información estructurada en la web y que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos.
- 41 Pues bien, ni se ha utilizado en la publicidad activa de la tramitación de este proyecto un formato reutilizable, ni todos los documentos que existen en el expediente han sido sometidos a publicidad activa. En la fecha en que se emite este dictamen únicamente constan en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón la orden de inicio, la memoria y la primera versión del proyecto de decreto.
- 42 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se considera que se han seguido los trámites del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de proyectos reglamentarios (artículos 47 a 50 de la LPGA) con las omisiones señaladas en cuanto a los informes preceptivos y la ausencia de publicidad activa.

#### IV

##### **Análisis del texto sometido a consideración (1). Técnica normativa.**

- 43 A continuación, se procede a analizar el texto del proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo.



- 44 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con 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, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante), estas «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».
- 45 El «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», respeta la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN) aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 31 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015).
- 46 Es adecuado, desde el punto de técnica normativa distinguir, como se hace en el proyecto de Decreto objeto de este dictamen, entre el decreto que consta de un solo artículo y de varias disposiciones adicional, transitoria, derogatoria y finales y el reglamento que el decreto aprueba. El reglamento consta de trece artículos.
- 47 El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita, por lo que se cumple con los criterios que marcan las DTN. La parte expositiva del proyecto de Decreto explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (DTN 11), e incorpora en esta parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación —principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, en la elaboración de este proyecto normativo.
- 48 Las comillas son un signo ortográfico doble, del que se usan diferentes tipos en español: las comillas angulares, también llamadas latinas o españolas (« »), las inglesas (" ") y las simples (' '). De acuerdo con el *Libro de estilo de la lengua española* (2018) de la Real Academia Española, se recomienda utilizar en primera instancia las comillas angulares, reservando los otros tipos para cuando deban entrecomillarse partes de un texto ya entrecomillado. Así pues, se sugiere adaptar el texto de la norma reglamentaria a esta recomendación de la Real Academia Española conforme a DTN, entre otras las que figuran en el párrafo primero de la parte expositiva.
- 49 Como cuestión general, a corregir en todo el articulado, se sugiere sustituir la expresión «la presente norma», «el presente decreto», por «esta norma» y por «este decreto». Tal y como se escribe en la derogatoria. En primer lugar por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «esta», 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 diafanidad comunicativa. Esto afecta, por ejemplo, al penúltimo párrafo de la parte



expositiva, al antepenúltimo párrafo de la parte expositiva, al artículo 3.1, y a la disposición final única.

- 50 Es necesaria una revisión del texto para adecuar el uso de las mayúsculas a las normas lingüísticas generales (directriz 76 de las DTN). Como se señala en *La Ortografía de la lengua española*, «la función primordial de la mayúscula en español es la de distinguir el nombre propio del nombre común». De manera que llevan mayúscula inicial los nombres propios o los comunes que adquieren ese valor, el resto no. A título de ejemplo, deporte, ley, decreto, departamento competente, ayuntamientos, federaciones, asociaciones, entidades locales deportivas, aragonesas...etc. En el proyecto de decreto se hace referencia en ocasiones a «presidencia del Consejo» y en otras a «Presidencia del Consejo».
- 51 Se observa 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 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; tal y como figuraba en el proyecto de decreto inicial. En cualquier caso, es bueno recordar que hay un masculino general indiferente al sexo.
- 52 La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón si bien utiliza la denominación presidencia y secretaria para los órganos colegiados, en la composición de los mismos alude a miembros del órgano colegiado.
- 53 Se sugiere, en consecuencia, que en el artículo 2 se generalice el término de miembros o vocales para referirse a los miembros integrantes del Consejo en concordancia y coherencia con la regulación del artículo 5 del «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte». Al mismo tiempo deberán modificarse los artículos (determinantes) que se emplean para precisar los sustantivos de referencia que se sustituyen [Ejemplo, en el artículo 2.1 g): «una persona por cada provincia» por «un vocal por cada provincia»].
- 54 Las referencias a «la persona titular del departamento competente» debe sustituirse «por el titular del departamento competente». Entre otros preceptos en el artículo 2.1 v) y x); artículo 2.3, artículo 2.4...etc.
- 55 En el artículo 1 parece innecesaria la referencia a la publicación de la Ley en el Boletín Oficial de Aragón, número 244, de 19 de diciembre de 2018, y es contraria a la DTN 53.
- 56 En el artículo 2.1. a), al regular la presidencia del consejo se establece que: «La Presidencia del Consejo lo será quien sea titular de la Dirección General competente en materia de Deporte del Gobierno de Aragón», se sugiere la siguiente redacción: «La Presidencia del Consejo corresponde al titular de la Dirección General competente en materia de deporte del Gobierno de Aragón».
- 57 En el artículo 2.2 se sugiere establecer el mandato en «cinco años» en lugar de «5 años», así como el plazo de remisión de las actas del artículo 8.5. Las reglas ortográficas de la Real Academia Española aconsejan usar letras, en este caso «cinco», entre otros casos para aquellos números que pueden expresarse en una sola palabra, esto es, del cero al veintinueve, las decenas (treinta, cuarenta, etc.) y las centenas (cien,



doscientos, etc.); tal como se hace en el apartado 1 de la disposición adicional única al referirse a «tres meses» y no a «3 meses», y en el artículo 2 al referirse al número de vocales.

- 58 El artículo 2.4 dispone: «El nombramiento de los vocales y sus suplentes, serán nombrados por la persona titular del Departamento competente en materia de deporte», se propone se sustituya por la siguiente redacción: «Los vocales y suplentes son nombrados por el titular del departamento competente en materia de deporte», con independencia de cuanto se dirá más adelante acerca de la necesidad de nombrar suplentes.
- 59 El artículo 3.3 dispone: «La Presidencia podrá ser sustituida por la persona en quien delegue, debiendo recaer dicho nombramiento en uno de los vocales representantes en el Consejo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», se sugiere la siguiente redacción: «La sustitución de la presidencia recaerá, previa delegación, en uno de los vocales representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón».
- 60 El artículo 4.1 también debe ser revisado en cuanto a su redacción, no concuerda verbo y sujeto. Literalmente dice: «La Secretaría del pleno del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte y de sus Comisiones será nombrados y cesados por la Presidencia del Consejo».
- 61 El artículo 7.1 debe modificarse, dice: «El Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte se reunirá en pleno y por comisiones», debe decir «en pleno y en comisiones».
- 62 Se advierte un uso innecesario del adjetivo *correspondiente*, en el artículo 8.4; 8.6 y artículo 9, por razones de diaphanidad comunicativa.
- 63 La disposición adicional única, en su número 2, prevista en el proyecto de decreto es contraria la DTN 36. Por definición, una disposición adicional es el elemento final de una iniciativa normativa que no forma parte del cuerpo del proyecto y que puede contener regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado, o excepciones, dispensas o reservas a la aplicación, o mandatos y autorizaciones no dirigidos a producir normas jurídicas, o disposiciones de carácter residual que no tengan acomodo en otra parte de la norma. Lo que carece de sentido es que se utilice una disposición adicional para justificar la innecesariedad de un informe. Este es un dato que debe quedar justificado en la memoria del proyecto, tal y como queda acreditado en el expediente remitido. En consecuencia, debe suprimirse.

## V

### Análisis del texto sometido a consideración (2). Regulación material.

- 64 El «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», regula el Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte como órgano consultivo y participativo del Gobierno de Aragón, adscrito orgánicamente al departamento competente en materia de deporte, dotado de autonomía suficiente para cumplir las funciones de asesoramiento, consulta y coordinación entre los sectores públicos y privados del deporte aragonés, en los términos establecidos en la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la Actividad Física y el Deporte de Aragón.
- 65 El artículo 2.4 del proyecto de decreto hace referencia al «nombramiento de los vocales y sus suplentes». La referencia a los suplentes es innecesaria, pues, como afirmamos en nuestro dictamen 34/2021, no es preciso que todos los miembros del consejo tengan suplentes, por



la simple razón de que el funcionamiento ordinario de un órgano colegiado no exige la presencia de todos sus miembros (ex. artículo 17.2 LRJSP). Los únicos que necesariamente tienen que estar para la válida constitución de las sesiones son el presidente y el secretario, y de ahí que tenga sentido prever un régimen de suplencia para ellos en casos de ausencia, vacante o enfermedad u otra causa legal como su abstención y recusación. Téngase en cuenta que el proyecto de reglamento prevé un número de 62 vocales.

- 66 De difícil cumplimiento resulta la previsión del artículo 2.5 referida a que «En cualquier caso, el número de mujeres que formen parte de este órgano se procurará sea similar al número de hombres», porque —y también lo ha señalado este Consejo en otras ocasiones— no se puede garantizar esa «representación equilibrada de hombres y mujeres» si la condición de miembro del consejo no depende de un nombramiento personal, sino que está en función de quienes en cada momento sean designados por los distintos departamentos, organismos autónomos, universidades, entidades locales, colectivos...etc. Por eso se sugiere suprimir esta referencia superflua en el proyecto de decreto. La garantía de una participación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos colegiados es una exigencia legal (artículo 16 de la Ley Orgánica 3/2007 y 24 de la Ley aragonesa 7/2018), pero no se debe forzar hasta extremos incompatibles con el funcionamiento ordinario de este órgano de naturaleza participativa.
- 67 El régimen de funcionamiento del consejo y de las comisiones merece una reflexión general, no se entiende bien que no haya ninguna referencia en el proyecto de decreto al funcionamiento electrónico del consejo y comisiones. Las previsiones de la LRJSP acerca del funcionamiento electrónico de los órganos colegiados —contenidas como están en la Subsección 1ª, de la Sección, 3ª del Capítulo I del Título Preliminar— son de aplicación generalizada, con carácter básico, a todos los órganos administrativos de cualesquiera Administraciones Públicas, sin perjuicio de las salvaguardas de los apartados 1 y 2 del artículo 15. Tanto las que se contienen en el artículo 17, relativo a las convocatorias y desarrollo de las sesiones, como las que incorpora el artículo 18 respecto de la elaboración y aprobación de las actas de las sesiones.
- 68 Según el artículo 17 LSJSP, en su primer párrafo, todos los órganos colegiados de las Administraciones Públicas «se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario». La llamada al reglamento interno para excluir esta regla, de forma expresa y excepcional —lo que exige justificación—, lo es también para modular el alcance de este posible funcionamiento electrónico según en qué fases y con qué condicionantes.
- 69 Este planteamiento del legislador pro funcionamiento electrónico de los órganos colegiados, en términos de posibilidad, se enmarca en la vocación general del legislador por dar pasos hacia la materialización de la Administración electrónica. Esa Administración «sin papel» que invoca la Exposición de Motivos de la LPAC integraría también el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados. Al menos cabría esperar una previsión de funcionamiento electrónico a los efectos de la comunicación previa —en la convocatoria— o posterior —para la remisión de las actas de cada sesión— con los miembros del órgano.
- 70 En todo caso, y con independencia de que el funcionamiento electrónico es optativo en la LRJSP, existe una previsión que deben ser modificada. Nos referimos a la contenida en el artículo 5.2, que establece respecto de los vocales del consejo que: «Asimismo, podrán recibir información sobre los temas que figuran en el orden del día, cuya información se encontrará en la Secretaría del Consejo a disposición de los vocales durante el plazo que discurre desde la convocatoria hasta la celebración de la sesión». Pues bien, cuando se utiliza el término



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 194/2021

«podrán», como alternativa a términos imperativos («deberán» o «realizarán»...etc.) se está diseñando una competencia o funcionalidad en términos potestativos, esto es, facultativos para el titular o sujeto de la misma; lo que en este caso resulta incompatible con la naturaleza de un órgano consultivo con funciones de asesoramiento, consulta y coordinación entre los sectores públicos. No es posible participar ni asesorar sin recibir la información. En consecuencia, debe suprimirse tal previsión.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite dictamen desfavorable al «Proyecto de Decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte», salvo que se incorporen al expediente el informe de evaluación de impacto de género, la memoria explicativa de igualdad y el informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad; y se dé cumplimiento a cuanto dispone, en materia de publicidad activa, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

En otro orden de cosas, se sugiere se atienda a la consideración jurídica IV (parágrafos 29 a 49), que aconseja una revisión del texto según las directrices de técnica normativa y a la consideración jurídica V (parágrafos 50 a 56) con el objetivo de corregir algunas incoherencias detectadas en su regulación material.

En Zaragoza, a diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma

Fdo.: Vega Estella Izquierdo



LA SECRETARIA,

Consta la firma

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez