



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 228 / 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. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.ª Elisa MOREU CARBONELL  
Sra. D.ª Mª 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 15 de diciembre de 2021, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón, sobre el «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón».

De los ANTECEDENTES resulta:

**Primero.-** El 24 de noviembre de 2021, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen sobre el «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón», formulado por la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, 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 20 de mayo de 2020, de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón, del procedimiento de elaboración del «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón», y se encomienda a la Dirección General de Investigación e Innovación la elaboración del citado proyecto de decreto y la realización de los trámites necesarios para su aprobación, indicándose expresamente la realización del trámite de audiencia a los Departamentos del Gobierno de Aragón que tengan asignadas funciones relacionadas con la I+D+i; a los centros, entidades y organismos de investigación del Sistema de I+D+i; a las entidades, asociaciones o agrupaciones vinculadas a la I+D+i; a la Comisión Asesora Mujer y Ciencia y a los Sindicatos representativos en la comunidad universitaria que formarán parte del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en Aragón y ampliar este trámite con el de información pública.
2. Memoria justificativa del proyecto de decreto, de fecha 26 de abril de 2020.
3. Memoria económica, de fecha 26 de abril de 2020.
4. Certificado de 16 de junio de 2020, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, en el que consta la realización del trámite de consulta pública previa.
5. Informe de evaluación de impacto de género, de fecha 26 de abril de 2020.
6. Proyecto de decreto primera versión, de 13 de abril de 2020.
7. Escritos del Director General de Investigación e Innovación comunicando el trámite de audiencia pública y alegaciones presentadas en dicho trámite.
8. Anuncio de la Dirección General de Investigación e Innovación sobre el trámite de información pública, publicado en el BOA, número 106, de 17 de mayo de 2021.
9. Informe de la Dirección General de Investigación e Innovación contestando a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia e información pública, de 6 de julio de 2021.
10. Segunda versión del proyecto, de 18 de junio de 2021.
11. Informe de 14 de julio de 2021, de la Inspección General de Servicios sobre el texto del proyecto de decreto.
12. Informe de la Dirección General de Investigación e Innovación contestando a las alegaciones de la Inspección General de Servicios, de 27 de julio de 2021.
13. Tercera versión del texto del proyecto de decreto.
14. Informe de la Secretaría General Técnica, de 6 de agosto de 2021.
15. Informe de la Dirección General de Investigación e Innovación contestando a las alegaciones de la Secretaría General Técnica, de fecha 22 de octubre de 2021.
16. Cuarta versión del proyecto de decreto, de 6 de septiembre de 2021.
17. Informe de la Dirección General de Investigación e Innovación de impacto de orientación sexual, de 22 de octubre de 2021.



18. Memoria explicativa de igualdad, de 22 de octubre de 2021.

19. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 9 de noviembre de 2021.

## 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.
- 3 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.
- 4 El proyecto de Decreto, como explica la consejera proponente y la memoria justificativa, da cumplimiento al mandato establecido en la disposición final segunda de la ley 17/2018, de 4 de diciembre, de investigación e innovación de Aragón, que remite al desarrollo reglamentario la organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón, creado en el artículo 31 del citado texto legal.
- 5 En cuanto a la naturaleza jurídica del Proyecto de Decreto que examinamos, según la orden de inicio, y el informe del Letrado de la Comunidad Autónoma estamos ante una norma organizativa, de carácter interno. Afirmando el Letrado de la Comunidad Autónoma que no considera preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo, bastando el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
- 6 Sin embargo, la memoria justificativa lo categoriza como «reglamento ejecutivo con contenido organizativo» y el Secretario General Técnico del Departamento autor del proyecto, siguiendo el criterio establecido por este órgano consultivo, entre otros, en su dictamen 194/2020, referido al proyecto de decreto sobre el CONAID, directamente relacionado con el proyecto que ahora analizamos, considera que «independientemente del carácter organizativo del proyecto, la futura norma también se dicta como desarrollo de la ley 17/2018 de 4 de diciembre, en virtud tanto del mandato general contenido en la Disposición Final segunda como de las remisiones recogidas en el artículo 31 de dicha ley» por lo que «en definitiva, su marcado carácter organizativo no desvirtúa que se esté ante un reglamento que ejecuta y



complementa la ley» y concluye que el proyecto debe ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

- 7 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».
- 8 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).
- 9 Por eso, este proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón es un proyecto de reglamento ejecutivo que engarza directamente con el artículo 31 de la Ley 17/2018, que marca los límites de la norma reglamentaria y regula su contenido obligatorio.
- 10 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».
- 11 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, puede entenderse justificado que se pueda motivar la excepción de trámites procedimentales como la consulta previa, la audiencia o la información pública, lo que no ha sucedido en este caso.
- 12 En este sentido nos pronunciamos ya en nuestros dictámenes n.º 139/2020, relativo a la Comisión Interdepartamental de las políticas públicas en materia de discapacidad, y n.º 4/2021, sobre el proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Asesora de bibliotecas y n.º 34/2021, sobre el proyecto de decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte.



- 13 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

- 14 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». Y añade: Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: 41.ª «investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica, que comprende en todo caso la planificación, programación y coordinación de la actividad investigadora de la Universidad y los demás centros públicos y privados, la transferencia del conocimiento y el fomento y desarrollo de las tecnologías para la sociedad de la información».
- 15 Junto a esta atribución específica de competencia en la materia, el propio Estatuto de Autonomía establece, en su artículo 28, entre los principios rectores de las políticas públicas que corresponde a los poderes públicos aragoneses fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación científica, tecnológica y técnica de calidad.
- 16 En ejercicio de la competencia exclusiva prevista en el citado artículo 71.41ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, se aprobó la Ley 17/2018, 4 de diciembre, de Investigación e Innovación de Aragón, cuyo artículo 31 crea el Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón, como órgano colegiado adscrito al Departamento competente en materia de I+D+i cuyo fin es promover la participación de la sociedad aragonesa en el diseño y seguimiento de la política de I+D+i en la Comunidad Autónoma de Aragón, encomendando, la disposición final segunda de dicho texto legal, al Gobierno de Aragón la aprobación de las disposiciones reglamentarias que regulen la composición, funcionamiento y régimen de dicho Consejo, siendo esta la finalidad de la norma reglamentaria que ahora examinamos.
- 17 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 de la citada LPGA. El proyecto se ha elaborado por la Dirección General de investigación e innovación, que es el órgano directivo competente para su elaboración y tramitación por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el decreto 7/2020, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, siendo este el departamento competente en materia de I+D+i según establece el decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón modificando la organización de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 18 El proyecto de decreto se encuentra incluido en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2021, aprobado por acuerdo de 25 de enero de 2021, del Gobierno de Aragón.



III

**Procedimiento de elaboración**

- 19 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.
- 20 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.
- 21 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.
- 22 Hay que señalar que la LPGA ha sido objeto de una reciente modificación 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 esta ley se regirán por la 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 al procedimiento de elaboración de esta norma cuya orden de inicio es de 26 de mayo de 2020.
- 23 **Inicio del procedimiento.** Este procedimiento se ha iniciado correctamente mediante Orden de 26 de mayo de 2020, de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, autorizando la ampliación del trámite de audiencia con el de información pública, y encargando su tramitación a la Dirección General de Investigación e Innovación. La Orden ha sido dictada por el órgano competente, y de conformidad con el artículo 47 de la LPGA, resulta necesaria la elaboración de una Orden de inicio del procedimiento en aplicación de la normativa reguladora del procedimiento administrativo (artículos 58 y 59 de la LPAC).
- 24 **Consulta pública previa.** Se ha realizado el trámite de la consulta pública previa y así queda acreditado en el expediente, mediante certificación de 16 de junio de 2020, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e innovación social, de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en el que consta la consulta pública realizada en el Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón, del 28 de mayo al 15 de junio de 2020, haciendo constar la no presentación de aportaciones.
- 25 **Memoria justificativa:** De conformidad con lo establecido en el artículo 48 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 establezcan 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 caso, la Memoria justificativa de 26 de abril de 2021, viene suscrita por el Director General de Investigación e Innovación y responde, al contenido exigido por la LPGA.

26 Del examen de la memoria justificativa del expediente objeto de análisis en este dictamen, se infiere lo siguiente:

- *Necesidad de promulgación de la norma*: La memoria indica que la ley 17/2018, de 4 de diciembre, de investigación e innovación de Aragón, derogó la ley 9/2003, de 12 de marzo, de Fomento y Coordinación de la investigación, el desarrollo y transferencia de conocimientos en Aragón, dibujando una nueva gobernanza del Sistema aragonés de I+D+i que pivota sobre los siguientes órganos: el Departamento competente en materia de I+D+i al que se le asignan las principales funciones de planificación, dirección y coordinación del ámbito de la investigación en Aragón; el Departamento de Sanidad que dirige la investigación en materia sanitaria; el Consejo de la Ciencia la Tecnología y la Innovación de Aragón, como órgano de participación de la sociedad aragonesa en el diseño y seguimiento de la política de I+D+i en la Comunidad Autónoma de Aragón y el Consejo Asesor de Investigación y Desarrollo, como órgano técnico de asesoramiento en materia de investigación desarrollo e innovación científica del Gobierno de Aragón. La citada ley 17/2018, de 4 de diciembre, crea en su artículo 31 el Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón, pero remite al desarrollo reglamentario el periodo de mandato, las causas de cese y la renovación de sus miembros, estableciendo la disposición final segunda de dicho texto legal que, debe ser el Gobierno de Aragón quien regule la composición, funcionamiento y régimen del citado Consejo, por lo que se hace preciso aprobar el presente decreto que establece el reglamento de organización y funcionamiento del citado Consejo a fin de que este pueda constituirse e iniciar su mandato.
- *Amplia descripción de la estructura y contenido del proyecto de decreto justificando la inclusión de algún precepto que ha sido cuestionado, a lo largo del procedimiento, por alguno de los órganos participantes en el mismo, y al que nos referiremos al examinar el contenido material del proyecto de decreto.*
- *Inserción en el ordenamiento jurídico*: La memoria alude al mandato contenido en la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, y a la potestad reglamentaria del Gobierno para dar cumplida satisfacción a dicho mandato y califica al proyecto como reglamento ejecutivo, de carácter organizativo.
- *Procedimiento de elaboración*: Avanza que se van a llevar a cabo (como así se ha hecho) los trámites de consulta pública previa, publicidad activa, audiencia, información pública, y se van a solicitar informes de la Inspección General de servicios, de la Secretaría General Técnica, de la Dirección General de Servicios Jurídicos y de este Consejo consultivo, prescindiendo del informe del Departamento de Hacienda y Administración Públicas dado que la aplicación de la norma no comportará incremento de gasto alguno.

- *Principios de buena regulación*: Justifica todos y cada uno de ellos de manera adecuada, y recuerda que en la parte expositiva del proyecto de decreto figurarán, tal y como ha sucedido.
- *Impacto social de la norma*: Estima que la constitución del órgano y el ejercicio de sus funciones permitirán percibir sus efectos positivos en la sociedad aragonesa, dirigidos a la calidad de la gobernanza del sistema de I+D+i.
- *Impacto sobre la discapacidad*: Considera que dado que los artículos 2 y 5,3 del proyecto están destinados a garantizar y promover los derechos de las personas con discapacidad, este texto tiene un impacto positivo puesto que integra los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal y considera la innovación y la investigación aplicada como medios para favorecer la inclusión de las personas con discapacidad, e inspirador de la composición del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón.

- 27 **Memoria económica**: Afirma que la aplicación de la norma no comportará incremento de gasto alguno ni tampoco de efectivos, por lo que no considera preciso el informe del Departamento de Hacienda y Administración pública puesto que, el artículo 13 de la ley 4/2020 de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, determina como presupuesto fáctico no la existencia de efectos económicos sino de un incremento en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, y dado que no hay incremento de gasto alguno no es preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería. La ausencia de tal informe no es cuestionada ni por la Secretaría General Técnica ni por el Letrado de la Comunidad Autónoma, en sus respectivos informes.
- 28 **Informe de evaluación de impacto de género**: Figura en el expediente informe específico de 26 de abril de 2021, emitido por la Dirección General con el visto bueno de la Unidad de Igualdad del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento en el que se concluye que el texto del proyecto tiene un impacto positivo, tanto por los principios que han de regir la actuación el Consejo, como por su composición, donde se garantiza la presencia equilibrada de mujeres y hombres, y la conexión con la Comisión Mujer y Ciencia. Hace notar igualmente que en la redacción del proyecto se ha utilizado un lenguaje inclusivo.
- 29 **Primera versión** del texto del proyecto de decreto, de 13 de abril de 2020.
- 30 **Trámite de audiencia**: El texto del proyecto se remitió en trámite de audiencia a los siguientes destinatarios: Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial; Departamento de Economía, Planificación y Empleo; Departamento de Educación, Cultura y deporte; Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente; Departamento de Ciudadanía y Derechos sociales; Departamento de Sanidad; Universidad de Zaragoza; Universidad San Jorge; Comisión Asesora Mujer y Ciencia; Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón (CITA); Instituto Tecnológico de Aragón; Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud; Clúster de Automoción de Aragón; Clúster TIC de Aragón; Asociación I+D+i en Aragón y Sindicatos comunidad universitaria: SOMOS y CGT.
- 31 **Información pública**: Figura en el expediente anuncio del Director General de Investigación e Innovación por el que se somete a información pública el proyecto de decreto por el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la publicación de dicho anuncio en el BOA, de 17 de mayo de 2021.



- 32 **Informe del Director General de Investigación e Innovación**, de fecha 6 de julio de 2021 sobre las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y de audiencia. Según dicho informe en el trámite de audiencia alegaron la Dirección General de Desarrollo Estatutario; la Secretaría General Técnica de Educación, Cultura y Deporte; la Secretaría General Técnica de Agricultura, Ganadería y Medio ambiente; el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y el Clúster IDIA, haciéndolo en el trámite de información pública Comisiones Obreras de Aragón, siendo atendidas buena parte de las alegaciones formuladas.
- 33 **Segunda versión** del proyecto de decreto, de fecha 18 de junio de 2021.
- 34 **Informe de la Inspección General de Servicios** sobre el texto del proyecto, de fecha 14 de julio de 2021, realizando una serie de observaciones.
- 35 **Informe del Director General de Investigación e Innovación**, contestando las alegaciones de la Inspección General de Servicios, de fecha 27 de julio de 2021, atendiendo todas ellas, contextualizando la relativa a la no consideración del Consejo como nivel superior de funcionamiento del sistema de gobernanza de I+D+i.
- 36 **Tercera versión** del proyecto de fecha 27 de julio de 2021.
- 37 **Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento** de fecha 6 de agosto de 2021, realizando un análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto, indicando que debe incorporarse al mismo la memoria explicativa de igualdad, el informe sobre impacto de orientación sexual y el dictamen de este órgano consultivo, realizando posteriormente una serie de observaciones tanto desde el punto de vista formal como material.
- 38 **Cuarta versión** del proyecto de fecha 6 de septiembre de 2021.
- 39 **Informe del Director General de Investigación e Innovación** de impacto de orientación sexual, de fecha 22 de octubre de 2021.
- 40 **Memoria explicativa de igualdad**, de 22 de octubre de 2021.
- 41 **Informe del Letrado de la Comunidad Autónoma**, de 9 de noviembre de 2021, analizando el procedimiento seguido y el contenido del proyecto de decreto, sin advertir tacha de ilegalidad alguna.
- 42 **Publicidad activa**. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de norma junto con la memoria justificativa y el resto de trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, debe ponerse a disposición del público en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Es oportuno advertir además —como lo viene haciendo este Consejo Consultivo desde su dictamen 198/2018, de 19 de septiembre— que la información en publicidad activa debe ser en formato «reutilizable». El PDF (Portable Document Format) es un formato diseñado para la consulta de datos e información, pero no permite su reutilización de manera sencilla. Al menos, si no es posible utilizar formatos del tipo XML (eXtensible Markup Language), que permite representar información estructurada en la web, de modo que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa, por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos, lo que si cabría exigir es que el PDF se pudiera copiar para ser reutilizado. Pues bien, comprobada la documentación publicada en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, se observa que se encuentra completa y en formato reutilizable.





- 43 Puede concluirse que el procedimiento seguido para la elaboración del proyecto de decreto objeto de nuestro análisis, lo ha sido de forma correcta siguiendo todos y cada uno de los trámites que establece la legislación aplicable e incluso aquellos de participación que podrían haber sido omitidos, dada la naturaleza material del proyecto, lo que valoramos positivamente.

#### IV

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

- 44 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.
- 45 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48,1 de la LPGA, «el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del gobierno de Aragón». 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».
- 46 El «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón 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), y consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón, una disposición adicional única y dos disposiciones finales, figurando como Anexo el texto del reglamento.
- 47 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 única y dos finales y el reglamento que el decreto aprueba. El reglamento consta de 18 artículos
- 48 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.
- 49 La parte expositiva del proyecto de Decreto explica la inserción de la norma en el ordenamiento jurídico, su objeto y finalidad, 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 de manera adecuada, reflejando los aspectos más relevantes de la tramitación como las consultas efectuadas y los informes evacuados

- 50 En relación con el artículo único sugerimos sustituir la frase...«que se inserta a continuación...» por ....«cuyo texto se inserta a continuación....» de acuerdo con la DTN 73.
- 51 En la disposición adicional única, apartado uno y en las dos disposiciones finales se alude al «decreto y el reglamento que el mismo aprueba». Nos parece inadecuada esa mención al reglamento puesto que el artículo único del decreto dice exactamente eso, que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo, por lo que proponemos su supresión, de forma que sólo se aluda al decreto.
- 52 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, como las que figuran en la disposición final segunda.
- 53 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, ley, decreto, observatorio, plan, dirección general competente, departamento competente...etc.
- 54 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. En cualquier caso, es bueno recordar que hay un masculino general indiferente al sexo.
- 55 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. Se sugiere, en consecuencia, que se generalice el término de *miembros* o *vocales* para referirse a los miembros integrantes del consejo.
- 56 Los órganos colegiados aquellos que se encuentran integrados por varias personas físicas — administradores, gestores o cargos— que en régimen de igualdad ejercen las competencias que la ley atribuye al órgano. Varias personas físicas asumen la titularidad, compartiéndola, del órgano colegiado. La plurisubjetividad en la titularidad del órgano es la característica principal del órgano colegiado. Es tradición en nuestro derecho la denominación de «miembro» para todos y cada uno de los sujetos titulares de un órgano colegiado.



- 57 La DTN 4 indica en relación con la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias que «ha de evitarse, en lo posible, la reproducción literal innecesaria de preceptos legales en los reglamentos de desarrollo (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma)». El proyecto de decreto utiliza dos técnicas normativas diferentes en los artículos 2 y 4, cuando ambos realizan un llamamiento a la ley 17/2018, de 4 de diciembre. Y así: el artículo 2, titulado «Principios» expresa que «La actuación del Consejo se regirá por los principios establecidos en el artículo 3 de la ley 17/2018, de 4 de diciembre, y en particular por los siguientes...». Y a continuación enumera aquellos que considera destacables con redacción diferente a la del texto legal pero contenido similar. Por su parte, el artículo 4, titulado «Funciones» reproduce literalmente las funciones que la ley 17/2018, de 4 de diciembre, atribuye al Consejo, indicando mediante paréntesis el precepto de la ley reproducido y posteriormente, añade aquellas otras que considera de interés de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.5.e) del texto legal que posibilita la existencia de otras funciones que sean atribuidas por las normas que desarrollen dicha ley.
- 58 Creemos más adecuada la técnica utilizada en el artículo 2 y sugerimos su traslado al artículo 4 de forma que este comience diciendo: «El Consejo ejerce las funciones establecidas en el artículo 31.5 de la ley 17/2018, de 4 de diciembre, y además las siguientes:», incorporando las correspondientes a las subdivisiones e),f), g) y h) actuales que, obviamente pasarían a ser las subdivisiones a),b),c) y d) sin que sea posible incorporar la correspondiente a la letra i) que puede figurar en norma con rango de ley, pero nunca en una norma reglamentaria, por lo que debe ser suprimida.
- 59 Por otra parte, los artículos 6, relativo a las funciones de la presidencia y el artículo 10,3 que enumera las funciones de secretaría, son traslación literal de los artículos 25,1 y 27,2 y 28 de la ley 5/2021, de 29 de junio, de organización y régimen jurídico del sector público autonómico de Aragón, por lo que principio resultaría aplicable la DTN 4 transcrita en el párrafo 50. Sin embargo, en este caso, parece conveniente reproducir las funciones de presidencia y secretaría para facilitar la comprensión lectora del reglamento de organización y funcionamiento del Consejo.

## V

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

- 60 El «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón» lo regula como órgano colegiado, adscrito orgánicamente al departamento competente en materia de I+D+i, cuyo fin es promover la participación de la sociedad aragonesa en el diseño y seguimiento de la política de I+D+i en la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, de Investigación e Innovación de Aragón.
- 61 Debe hacerse notar que el texto sometido a nuestra consideración, se corresponde con la versión cuarta del proyecto de decreto y tal y como afirma el Letrado de la Comunidad Autónoma en su informe, no se detectan problemas de legalidad, puesto que han sido resueltos a lo largo de su procedimiento de elaboración.
- 62 Los artículos 5 y 7 prevén el nombramiento de suplentes para los vocales del órgano. 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.

- 63 Tal vez el punto más problemático del proyecto de decreto haya sido el artículo 3, que fue cuestionado en su informe por la Inspección General de servicios por entender que el Consejo no podía ser calificado como órgano de nivel superior de la gobernanza del sistema aragonés de I+D+i de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, tal y como lo definía la versión 2 del proyecto de decreto. Y ciertamente así era. Ni el artículo 29 del texto legal, lo define como órgano de nivel superior de la gobernanza del sistema aragonés de I+D+i, ni le correspondía coordinar y decidir sobre las propuestas de actuación planteadas por los distintos órganos y agentes de dicha gobernanza. Dicho artículo 3 ha sido modificado y en la redacción actual el Consejo actuara como nivel superior, pero dentro del modelo de funcionamiento interno definido por el Gobierno de Aragón para la implementación de la gobernanza del sistema aragonés de I+D+i prevista en la ley y su labor de coordinación se limita a los grupos de trabajo de dicho modelo.
- 64 Hay que recordar que el texto legal, en su capítulo III, sustenta la gobernanza del sistema aragonés de I+D+i en tres pilares que se corresponden con la organización, la planificación y la financiación, incluyendo en la primera como órganos competentes al gobierno de Aragón, fundamentalmente a través del departamento competente en materia de I+D+i, y el departamento de sanidad para la investigación sanitaria, el Consejo de la ciencia la tecnología la innovación de Aragón y el Consejo asesor de investigación y desarrollo. Esta multiplicidad de órganos conlleva arbitrar un sistema de actuación de orden interno que permita cohesionar las piezas del sistema legal sin desvirtuar las funciones que la ley atribuye a cada uno de ellos. La asignación al Consejo como nivel superior dentro del modelo de funcionamiento interno, hay que entenderla en el contexto que desarrolla la parte expositiva del proyecto de decreto, es decir, en un funcionamiento interno multinivel que aúna las relaciones verticales y horizontales entre sus participantes y que sitúa al Consejo en ese nivel superior frente a nivel intermedio donde se ubica el grupo de dirección y el nivel inferior correspondiente a la mesa de I+D+i y es en este contexto en el que el Consejo llevará a cabo la coordinación de esos distintos niveles de participación, prestará su asesoramiento y decidirá sobre las propuestas de actuación que le traslade el grupo de dirección.
- 65 Las nuevas funciones que el artículo 4 del proyecto de decreto atribuye al Consejo, todas ellas relacionadas con ese funcionamiento interno, hallan su cobertura legal en el artículo 31.5.e) de la ley 17/2018, de 4 de diciembre, que incluye entre las funciones del Consejo aquellas que le sean atribuidas por las normas que lo desarrollen, lo que sucede en este caso, y reiteramos lo expresado en el párrafo 53 de este dictamen en cuanto a la supresión de esta habilitación en el proyecto de decreto.
- 66 Debemos destacar la inconcreción que supone en el artículo 6,b) la expresión «con la suficiente antelación», para que los vocales pueden solicitar la convocatoria de una sesión y la introducción en ella de un orden del día. Debería determinarse un plazo de tiempo concreto.
- 67 En el artículo 13,2, se establece que en la convocatoria se remitirá el orden del día «junto con la documentación necesaria para su deliberación, cuando sea posible». Es obvio que si no se dispone de la documentación necesaria, mal se puede deliberar, por lo que debe eliminarse la posibilidad de no remitir documentación, es decir, suprimir la frase «cuando sea posible», aun cuando somos conscientes de que dicha posibilidad aparece recogida en el artículo 29,3 de la LRJSPA.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 228/2021

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **dictamen favorable** al «Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Aragón», instando a que se lleven a efecto las recomendaciones contenidas en el dictamen.

En Zaragoza, a quince de diciembre de dos mil veintiuno.

LA SECRETARIA,

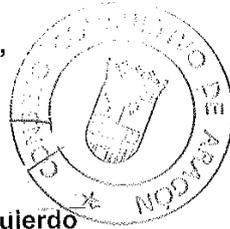
Consta la firma

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma

Fdo.: Vega Estella Izquierdo



Fdo.: Lucía Saavedra Martínez