



Consejo Consultivo de Aragón



**DICTAMEN N.º 65 / 2022**

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 2 de marzo de 2022, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Vicepresidente y Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil».

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.**- El 17 de febrero de 2022, tuvo entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen al Consejo Consultivo sobre el «Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil», formulado el Vicepresidente y Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial 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 27 de diciembre de 2021, del Vicepresidente del Gobierno de Aragón, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil y se encomienda a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos la elaboración del citado proyecto de decreto y la solicitud de los informes preceptivos.
2. Memoria justificativa y económica del proyecto de decreto, de fecha 29 de diciembre de 2021, suscrita por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.
3. Informe de evaluación de impacto de género, de fecha 29 de diciembre de 2021, suscrito por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.
4. Proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, primera versión.
5. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, de fecha 19 de enero de 2022.
6. Segunda versión del proyecto, que pasa a denominarse decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, y que es la versión que se somete a nuestra consideración.
7. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 10 de febrero de 2022.

## 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) 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.

2





- 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 Con carácter previo al análisis del texto y de su procedimiento de elaboración es preciso determinar la naturaleza jurídica del proyecto de decreto que examinamos y, en concreto, su consideración como reglamento ejecutivo o no. De acuerdo con la memoria justificativa y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento proponente este proyecto tiene el carácter de norma organizativa lo que justifica la ausencia de la realización de algunos de los trámites de elaboración de la norma, pero también complementa lo señalado en una norma con rango legal, ya que la definición de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil y las funciones de la misma se contemplan en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Señala expresamente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial que, sin perjuicio de su carácter organizativo, el reglamento proyectado tiene naturaleza ejecutiva, en tanto que está llamado a desarrollar lo previsto en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio y el 46.2 de la LPGA, por lo que se considera preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Aragón.
- 5 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).
- 6 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).
- 7 No existen dudas sobre el carácter ejecutivo de este proyecto de decreto, ya que está directamente vinculado a lo señalado en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. 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».
- 8 Ahora bien, este proyecto normativo es, por su ámbito material, una norma interna o de organización, que no afecta a derechos y deberes de los ciudadanos. Por lo tanto, 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.
- 9 En este mismo sentido nos pronunciamos ya en nuestros dictámenes nº 225/2021, sobre el proyecto de decreto del Reglamento regulador de la estructura, composición y funcionamiento del Observatorio Aragonés contra la Discriminación por Orientación Sexual, Expresión e Identidad de Género o el nº 194/2021, sobre el proyecto de decreto de organización y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Actividad Física y el Deporte.



- 10 Nuestro dictamen solo se puede fundamentar en derecho, pues el órgano 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

- 11 El artículo 149.1.8ª de la Constitución Española establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.
- 12 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: 2.ª «Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes».
- 13 Tal y como se explica en la memoria justificativa de este proyecto normativo y en la parte expositiva del proyecto de decreto, la Comisión Aragonesa de Derecho Civil fue creada por Decreto 162/1994, de 12 de julio, y su precedente se encuentra en la Comisión Asesora sobre Derecho Civil del año 1984. Destaca el papel protagonista y la importante labor que ha tenido esta Comisión que actúa como órgano consultivo del Gobierno de Aragón, impulsando el desarrollo y actualización del Derecho Foral aragonés. Así se destaca su labor en la modificación, desarrollo y actualización de nuestro derecho civil, que culminó con la promulgación del Código de Derecho Foral en el año 2011.
- 14 Por lo que se refiere a la competencia para elaborar el proyecto de decreto 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 LPGA. El proyecto normativo se ha elaborado por la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, que es el órgano directivo competente para su elaboración y tramitación por razón de la materia, en virtud de lo establecido en el Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón. Este Decreto señala en su artículo 4.1.a) que corresponde a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos la función de impulsar, analizar y coordinar la política de desarrollo estatutario, así como coordinar y seguir los proyectos normativos que deban aprobarse para la efectividad de las previsiones del Estatuto de Autonomía, con especial atención al derecho civil aragonés.
- 15 El artículo 1.3 del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, establece que se adscribe a la Vicepresidencia, de acuerdo con su norma reguladora, la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.



- 16 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, como Decreto de modificación del Decreto 10/1996, de 20 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil. Asimismo, se ha incluido en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2022, aprobado por acuerdo de 22 de diciembre de 2021, del Gobierno de Aragón, con la denominación de decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

### III

#### Procedimiento de elaboración

- 17 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en su interpretación conforme a la STC 55/2018, y en la LPGA (artículos 46 a 54), principalmente. Ya hemos explicado en numerosos dictámenes que 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.
- 18 Hay que destacar 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, donde especialmente se ha modificado su Título VIII «Capacidad normativa del Gobierno de Aragón». Esta modificación entró en vigor a los veinte días de su publicación en el BOA, y establece un régimen transitorio para la aplicación de la nueva regulación a procedimientos normativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, pero, en este caso, al haberse iniciado el procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto con fecha 27 de diciembre de 2021, con posterioridad a su entrada en vigor, resulta aplicable la nueva regulación del procedimiento de elaboración de normas.
- 19 **Inicio del procedimiento.** Este procedimiento se ha iniciado correctamente mediante Orden de 27 de diciembre de 2021, del Vicepresidente del Gobierno de Aragón y se encomienda su tramitación a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos. La Orden ha sido dictada por el órgano competente y de conformidad con el artículo 46 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).
- 20 **Consulta pública previa.** No se ha realizado el trámite de la consulta pública previa regulado en el artículo 47 de la LPGA, que establece que, una vez aprobada la orden de inicio y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o ley, se abrirá un periodo de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que pueden verse afectadas por la futura norma. Al tratarse de una norma de carácter organizativo, en aplicación de lo señalado en la letra a) del artículo 47.3 de la LPGA, queda justificada la ausencia de realización de este trámite, tal y como se motiva en la memoria justificativa.



- 21 **Memoria justificativa:** De conformidad con lo establecido en el artículo 48.1 de la LPGA, el proyecto normativo irá acompañado de una memoria justificativa. En este caso, consta una memoria justificativa y económica del proyecto de decreto, de fecha de 29 de diciembre de 2021, suscrita por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos para atender al contenido exigido por la LPGA:
- La justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación se realiza en el tercer apartado de la memoria.
  - Respecto al análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos incluidos en la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica, solamente se indica que se comprende la posibilidad de pueda celebrar sus sesiones y adoptar acuerdos, tanto de forma presencial como a distancia.
  - En cuanto a las aportaciones obtenidas en la consulta pública, no existe ninguna ya que no se ha realizado este trámite, ni tampoco el de audiencia e información pública.
  - Sobre el impacto social de las medidas y sus efectos sobre la unidad de mercado, señala que la regulación de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil no tiene en sí un impacto social directo ya que es una norma de carácter organizativo y no regula el ejercicio de actividad económica alguna y, por lo tanto, no tiene implicaciones respecto a la unidad de mercado.
  - Se incluye también un apartado respecto a la necesidad de promulgación de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico. Se señala el régimen vigente actual aplicable a la Comisión, así como la necesidad de proceder a una regulación más exhaustiva de la organización y funcionamiento de este órgano, la necesidad de identificar su dependencia orgánica del Departamento competente en materia de derecho civil aragonés, la ampliación del número de miembros y la necesidad de darle nuevas funciones.
  - Aunque falta en la memoria justificativa el análisis de la nueva norma desde la perspectiva de la simplificación administrativa (artículo 48.2 de la LPGA), teniendo en cuenta que se trata de una norma de naturaleza organizativa, se puede prescindir en este caso de dicho análisis.
- 22 **Memoria económica:** Si bien se explica en la memoria justificativa que el proyecto de decreto no tiene coste ni lleva aparejados efectos económicos, en tanto que los nombramientos de los cargos de la Comisión tendrán carácter honorífico, se recomienda que, para futuras ocasiones, se deslinde la memoria económica de la memoria justificativa, como se realiza en el artículo 48 de la LPGA que regula la memoria económica en un apartado distinto de la memoria justificativa.
- 23 Dado que la modificación propuesta no implica incremento del gasto ni disminución de los ingresos, presentes o futuros, no resulta preceptivo el informe del Departamento competente en materia de Hacienda exigido en el artículo 52.2 LPGA y en el artículo 13 de la ley 9/2021 de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.
- 24 **Informe de evaluación de impacto de género:** Figura en el expediente informe de 29 de diciembre de 2021, emitido por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, en el que se concluye que el texto del proyecto no tiene pertinencia de género y que en la redacción del proyecto se ha utilizado un lenguaje inclusivo.



- 25   Pone de manifiesto este informe que, actualmente, de los 11 miembros que componen la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, 9 son hombres y 2 mujeres y que, con la ampliación de 11 a 13 miembros que establece el proyecto normativo, la intención del Gobierno de Aragón es que estas dos nuevas personas sean mujeres, con el objetivo de lograr una presencia más equilibrada de hombres y mujeres en este órgano consultivo y que resulta incuestionable que existen excelentes mujeres juristas de reconocido prestigio que perfectamente cumplen los requisitos para formar parte de esta Comisión, pero la necesidad de que exista esta paridad en la composición luego no se refleja en el texto del proyecto. Igualmente se indica en este informe que, con la aprobación de esta norma, los miembros de la Comisión que cumplan 75 años pasarán a ser miembros honorarios y no computarán para determinar el número máximo de vocales de la Comisión, por lo que varios miembros actuales pasarán a tener la condición de honorarios y podrían nombrarse otros vocales, procurando alcanzar el objetivo de paridad entre ambos sexos.
- 26   Hay que señalar que con la modificación efectuada a la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, art. 48.4.a) LPGA establece que el informe de evaluación de impacto de género debe elaborarse por la Unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento proponente y no por el órgano directivo impulsor de la norma. No consta en el expediente intervención alguna la Unidad de igualdad, ni siquiera de supervisión del informe emitido por el Director General.
- 27   **Informe de impacto por razón de discapacidad (artículo 48.4.b) LPGA).** No consta en el expediente este informe si bien en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento se justifica su ausencia ya que es una disposición normativa sin afección directa e inmediata a las personas con discapacidad.
- 28   **Primera versión del texto del proyecto de decreto por el que se regula la Comisión de Derecho Civil.**
- 29   **Trámite de audiencia e información pública:** Queda justificada en la memoria justificativa la ausencia de realización del trámite de audiencia e información pública al ser una norma de carácter organizativo en aplicación del artículo 51.1 de la LPGA. El artículo 4 del Decreto 10/1996, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas reguladoras de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil establece que la Comisión elaborará sus propias normas de funcionamiento, que someterá a la aprobación de la Diputación General en el plazo de un mes a partir de su constitución. No figura en el expediente ninguna participación o audiencia a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.
- 30   **Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial,** de fecha 19 de enero de 2022, realizando un análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto, del marco competencial y de la regulación jurídica de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil y realiza posteriormente una serie de observaciones tanto desde el punto de vista formal como material. Cabe destacar que el título del informe se refiere a un proyecto de decreto por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil y en su contenido se analiza un proyecto de reglamento de organización y funcionamiento de este órgano.
- 31   **Segunda versión del proyecto de decreto,** que cambia su contenido y denominación y pasa a denominarse proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.
- 32   No consta en el expediente ninguna explicación del cambio realizado desde la primera versión del proyecto de decreto a la versión que se somete a nuestra consideración, que supone la



aprobación de un reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil. No se explica en el informe de la Secretaría General Técnica ni figura memoria complementaria al respecto.

- 33 Conforme a lo dispuesto en el artículo 52.4 de la LPGA, el órgano directivo deberá elaborar una **memoria explicativa de igualdad**, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma. No consta esta memoria en el expediente.
- 34 **Informe de la Letrada de la Comunidad Autónoma**, de 10 de febrero de 2022, analizando el procedimiento seguido y el contenido del proyecto de decreto, sin advertir tacha de ilegalidad alguna ni realizar ninguna observación formal o material respecto al mismo.
- 35 **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 tal y como se ha remitido a este órgano.
- 36 No debe olvidarse que tal y como exige el artículo 53.1 LPGA, una vez sea emitido el dictamen por este Consejo Consultivo, deberá elaborarse una **memoria final** que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, en caso de que hubiera habido alguna variación en las misma.
- 37 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración, con carácter previo a la aprobación de la norma deberá elaborarse una memoria final y una memoria explicativa de igualdad. Además, deberá incorporarse el informe de evaluación de impacto de género, en los términos señalados en el art. 48.4.a) LPGA, elaborado por la Unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento proponente.

#### IV

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

- 38 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.
- 39 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».

- 40 El proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil 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 reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, figurando como anexo el texto del reglamento. El reglamento consta de 11 artículos.
- 41 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.
- 42 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 (DTN 11), reflejando los aspectos más relevantes de la tramitación como las consultas efectuadas y los informes evacuados. Incorpora en esta parte expositiva que en el procedimiento de elaboración se ha actuado de acuerdo con los principios de buena regulación —principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, si bien no los justifica ni tampoco se incorporan las principales novedades de esta norma respecto a la normativa actualmente vigente, por lo que se considera que debe completarse la parte expositiva.
- 43 En relación con el artículo único sugerimos sustituir la frase... «cuyo texto figura como anexo al presente decreto» por ... «cuyo texto se incluye a continuación»... de acuerdo con la DTN 73.
- 44 Se sugiere una revisión de la redacción de todas las disposiciones del proyecto de decreto y sustituir «presente decreto» por «este decreto», tanto en la disposición adicional, como en la transitoria y en las disposiciones finales. También figura así en los artículos 2.2 y 9.3 del reglamento. Se considera que resulta más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «este» y así se ha señalado en varios dictámenes de este Consejo Consultivo, como el nº 225/2021, sobre el proyecto de decreto del Reglamento regulador de la Estructura, Composición y Funcionamiento del Observatorio Aragonés contra la Discriminación por Orientación Sexual, Expresión e Identidad de Género.
- 45 En la disposición transitoria, debe añadirse que el artículo 5 es del reglamento ya que el proyecto de decreto tiene un artículo único.



V

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

- 46 Tal y como se señala en la parte expositiva del proyecto normativo y en la memoria e informes obrantes en el expediente, la Comisión Aragonesa de Derecho Civil fue creada por Decreto 162/1994, de 12 de julio, y su precedente se encuentra en la Comisión Aragonesa sobre Derecho Civil Aragonés del año 1984. Esta Comisión, de acuerdo con lo señalado en la memoria «ha venido desplegando una importantísima labor, no solo en el estudio del Derecho Civil aragonés, sino también en la modificación, desarrollo y actualización de nuestro Derecho Civil, que culminó con la promulgación del Código del Derecho Foral en el año 2011».
- 47 La regulación actual de este órgano consultivo se contempla en el **Decreto 10/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la Comisión Aragonesa de Derecho Civil**, cuya derogación expresa se realizará con la aprobación del proyecto de norma que estamos analizando.
- 48 El artículo 1 de este Decreto señala que la Comisión Aragonesa de Derecho Civil es un órgano consultivo adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que tiene por objeto asesorar a la Diputación General en el ejercicio de sus competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragonés.
- 49 El artículo 2 del citado Decreto establece sus funciones, el artículo 3 su composición y número de miembros y el artículo 4 establece la previsión de que la Comisión elaborará sus normas de funcionamiento y elaborará cada año una memoria de lo actuado.
- 50 Posteriormente, se aprueba la **Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón**, cuyo artículo 34 define la Comisión Aragonesa de Derecho Civil en términos muy similares a los del artículo 1 del Decreto 10/1996, de 20 de febrero y establece también sus funciones, las cuales son casi idénticas a las contempladas en el artículo 2 del Decreto 10/1996, de 20 de febrero. La única diferencia es que en el Decreto 10/1996, la función de informar los anteproyectos de ley de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil aragonés, así como los de Derecho Procesal Civil derivado de las peculiaridades de aquel, tiene carácter preceptivo y en el artículo 34.2.a) de la Ley 8/2018, de 28 de junio se suprimió dicho carácter.
- 51 Así, el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, establece lo siguiente:
- «Artículo 34. La Comisión Aragonesa de Derecho Civil.
1. La Comisión Aragonesa de Derecho Civil es un órgano consultivo que tiene por objeto asesorar al Gobierno en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés como parte esencial del Derecho Foral de Aragón.
2. Son funciones de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil:
- a) Informar los anteproyectos de ley de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, así como los de Derecho Procesal Civil derivado de las peculiaridades de aquel.
- b) Elaborar los anteproyectos de ley sobre las citadas materias que el Gobierno de Aragón le encomiende.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 65/2022

c) Conocer y evaluar el grado de aplicación del Derecho civil aragonés y las nuevas demandas que se produzcan en su desarrollo, informando, en su caso, sobre la conveniencia de su modificación o desarrollo.

d) Proponer al Gobierno de Aragón la adopción de cuantas medidas estime convenientes para la conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil aragonés.

e) Emitir cuantos informes sean solicitados por los órganos competentes de la Diputación General de Aragón en materia de Derecho civil aragonés.

f) En general, el asesoramiento, estudio y propuesta a la Diputación General en materia de Derecho civil aragonés y especialidades procesales derivadas de aquel derecho sustantivo.»

52 En la parte expositiva de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón no se contempla ninguna motivación acerca de la oportunidad o conveniencia de regular las funciones de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil en su articulado, sobre todo, cuando no se produce ninguna innovación normativa (salvo la que hemos indicado de suprimir el carácter preceptivo de los informes de la Comisión a los anteproyectos de ley), pero la consecuencia jurídica de su incorporación en una norma legal resulta evidente, se ha producido una congelación del rango normativo respecto a la definición y funciones de este órgano por lo que, cualquier modificación de las mismas, necesariamente deberá realizarse al amparo de una norma legal y, de ninguna manera, mediante una disposición reglamentaria.

53 En este sentido, la modificación efectuada en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, en su artículo 46.2, que permite que el Gobierno encomiende a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil la elaboración de los anteproyectos de ley sobre Derecho civil aragonés, reproduce lo ya señalado en el Decreto 10/1996, de 20 de febrero y en artículo 34.2.b) de la Ley 8/2018, de 28 de junio, por lo que no introduce ningún cambio normativo.

54 Al amparo de este marco legal, lo señalado en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, tenemos que proceder a analizar el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

55 Hay que poner de manifiesto que no consta en ninguno de los documentos e informes que integran el expediente administrativo, ni en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, análisis alguno sobre la adecuación del proyecto normativo a lo señalado en el citado artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio.

56 Así, el artículo 1 del proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, sometido a nuestra consideración, establece lo siguiente:

«La Comisión Aragonesa de Derecho Civil es un órgano consultivo del Gobierno de Aragón que tiene por objeto el estudio, análisis, actualización y difusión del Derecho Civil Aragonés.»

57 Respecto a las funciones que el proyecto de decreto atribuye a la Comisión, éstas son de un alcance superior a las establecidas en la norma legal. Así el artículo 3 del reglamento señala lo siguiente:

«Son funciones de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil:

a) Informar los anteproyectos de ley de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, así como los de Derecho Procesal Civil derivado de las peculiaridades de aquel.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 65/2022

- b) Elaborar los anteproyectos de ley sobre las citadas materias que el Gobierno de Aragón le encomiende.
- c) Elevar al Gobierno de Aragón, a través del Departamento con competencias en la materia, propuestas de modificación o desarrollo del Derecho civil aragonés, con el fin de adecuarlo a la realidad social de cada momento.
- d) Conocer y evaluar el grado de aplicación del Derecho civil aragonés y las nuevas demandas que se produzcan en su desarrollo, informando, en su caso, sobre la conveniencia de su modificación o desarrollo.
- e) Promover iniciativas de divulgación y difusión del Derecho civil aragonés y estimular la participación en ellas de los aragoneses y aragonesas.
- f) Elaborar estudios sobre la evolución del Derecho civil aragonés.
- g) Promover la colaboración con otros organismos, de ámbito nacional o internacional, que tengan funciones análogas.
- h) Aprobar una memoria anual de las actividades desarrolladas por la Comisión que se elevará al Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de derecho civil aragonés.
- i) En general, proponer al Gobierno de Aragón la adopción de cuantas medidas estime convenientes para la conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil aragonés, así como elaborar los estudios e informes que el Gobierno le encargue sobre esta materia.»

58 En gran medida, las funciones establecidas en el proyecto normativo se contemplan en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, pero existe una innovación en cuanto a la función de promover iniciativas de divulgación y difusión del Derecho civil aragonés y de estimular la participación de los aragoneses y aragonesas, letra e) del artículo 3, o en cuanto a la de promover la colaboración con otros organismos de ámbito nacional e internacional con funciones análogas, letra g) del artículo 3.

59 No se puede olvidar tampoco la condición de la Comisión Asesora de Derecho Civil como órgano consultivo del Gobierno de Aragón y que el artículo 4.1.b) del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón ya atribuye a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, la función de «difundir y promover el conocimiento del derecho aragonés entre las aragonesas y aragoneses».

60 Por lo tanto, al regularse mediante una norma con rango legal una materia se ha producido su congelación de rango o legalización, lo que supone, por imperativo directo del principio de jerarquía normativa, la inaccesibilidad de la materia legalizada para la regulación reglamentaria, en la medida en que las leyes solo se modifican o se derogan por medio de otras.

61 Respecto al artículo 2, como se ha señalado anteriormente, debe sustituirse decreto por reglamento. Se establece en ese precepto que la Comisión se regirá por lo establecido en la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público de Aragón, faltaría añadir «en lo referente al régimen jurídico de los órganos colegiados».

62 El artículo 4 del reglamento es muy similar al actual artículo 3 del Decreto 10/1996, de 20 de febrero, con la novedad del aumento del número de miembros, actualmente es de un mínimo de 5 y un máximo de 11 y en el reglamento proyectado se contempla que el mínimo de miembros sea de 7 y el máximo de 13. Además, se añade la exigencia de que la condición de jurista de reconocido prestigio en el ámbito del derecho civil aragonés sea de más de 10 años de experiencia profesional y la posibilidad de que puedan existir vocales honorarios.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 65/2022

- 63 Debería utilizarse la misma expresión en todo el articulado, o bien derecho civil aragonés o derecho foral aragonés.
- 64 En el artículo 5.3 del reglamento, al referirse al cese de los vocales honorarios, debería señalarse lo mismo que en el apartado anterior respecto a las causas previstas en las letras c), d) y e).
- 65 En el artículo 6 se establece la organización de esta Comisión. En el artículo 6.4 debería sustituirse la expresión «cuando lo considere oportuno la Presidencia...» por «cuando lo considere oportuno quien ostente la Presidencia...». Lo mismo en el artículo 5.3 y 8.1.a) y f).
- 66 En el artículo 8.1.a) y f) también debería realizarse la misma modificación respecto a la Presidencia y en el artículo 10.1.
- 67 En el artículo 9.3 debe sustituirse la expresión «sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Decreto» por «sin perjuicio de lo dispuesto en este reglamento».

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite **dictamen desfavorable** al «proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil», salvo que se adapte el texto del reglamento a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, tal y como se ha señalado en la consideración jurídica V de este dictamen y se complete el expediente normativo de acuerdo con lo señalado en el párrafo 37.

En Zaragoza, a dos de marzo de dos mil veintidós.

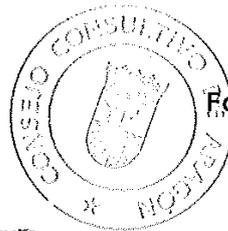
LA SECRETARIA,

Consta la firma

LA PRESIDENTA,

p.s.

Consta la firma



Fdo.: Lucía Saavedra Martínez

Fdo.: Vega Estella Izquierdo