



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 149 /2023

Sra. D.^a Vega ESTELLA IZQUIERDO,
Presidenta, p.s.
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA
Sra. D.^a M.^a José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 26 de julio de 2023, emitió el siguiente dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente, remitido por el Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, sobre el «proyecto de decreto por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón».

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- El 10 de julio de 2023, tiene entrada en el Registro del Consejo Consultivo de Aragón solicitud de dictamen sobre el «proyecto de decreto por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón», formulada por el Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón. Se adjunta copia del expediente electrónico numerada con la relación de documentos que forman parte del mismo.



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

1. Orden de 7 de febrero de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto reglamentario.
2. Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, de 1 de marzo de 2022, de realización del trámite de consulta pública previa.
3. Memoria justificativa, de 15 de marzo de 2022, suscrita por el Director General de Innovación y Formación Profesional.
4. Memoria económica, de 28 de abril de 2022, suscrita por el Director General de Innovación y Formación Profesional.
5. Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, de 3 de mayo de 2022, de la Unidad de Igualdad del Departamento.
6. Primera versión del proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y su implantación en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón, titulada como V1(04/03/2022).
7. Resolución de 21 de marzo de 2022, del Director General de Innovación y Formación Profesional, por la que se somete a información pública el proyecto de orden.
8. Escritos de 22 de marzo de 2022, del Director General de Innovación y Formación Profesional, por los que somete el proyecto de orden al trámite de audiencia de las entidades y organizaciones que detallaremos en las consideraciones jurídicas.
9. Escrito de alegaciones de 6 de abril de 2022, presentado por un particular.
10. Informe de 19 de abril de 2022, de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, sobre el proyecto de orden.
11. Nota interior del Secretario General Técnico de Presidencia y Relaciones Institucionales, sobre no presentación de alegaciones.
12. Nota interior del Secretario General Técnico de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, relativo a la no formulación de observaciones ni sugerencias.
13. Certificado de no presentación de alegaciones en la Oficina Delegada del Gobierno de Aragón en Ejea de los Caballeros.
14. Nota interior del Secretario General Técnico de Sanidad, sobre no presentación de alegaciones.
15. Nota interior del Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales, sobre no formulación de alegaciones.



16. Nota interior de la Secretaria General Técnica de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, sobre no presentación de alegaciones.
17. Informe de 12 de abril de 2022, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, sobre el proyecto de orden.
18. Escrito de alegaciones de 6 de abril de 2022, presentado por la Federación Aragonesa de Gremios y Asociaciones de Librerías.
19. Escrito de alegaciones de 4 de abril de 2022, presentado por la Federación de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos.
20. Informe 13/2022, de 26 de abril de 2022, del Consejo Escolar de Aragón.
21. Escritos de 5 de julio de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, de contestación a las alegaciones presentadas, por remisión al informe publicado en el Portal de Transparencia.
22. Informe de 23 de febrero de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, de contestación a las alegaciones presentadas.
23. Segunda versión del proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, titulada como V2(15/02/2023).
24. Informe de 2 de mayo de 2023, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, sobre el proyecto normativo.
25. Informe de 18 de mayo de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, complementario de la memoria justificativa inicial.
26. Tercera versión del proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, titulada como V3(09/05/2023).
27. Memoria explicativa de igualdad de 18 de mayo de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, en relación al proyecto de orden.
28. Informe de 5 de junio de 2023, de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
29. Informe de 30 de junio de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, tras el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.
30. Memoria económica complementaria, de fecha 5 de julio de 2023.
31. Cuarta versión del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, titulada como V4(30/06/2023).



32. Escrito de 7 de julio de 2023, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por el que se solicita la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo de Aragón y se remite el expediente tramitado.

Tercero.- El proyecto de decreto sometido a nuestro Dictamen consta de una parte expositiva, veinte artículos, una disposición adicional, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 48.6 de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuyo texto refundido ha sido aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (TRLPGA) en relación con el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (LCCA), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la LCCA, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19.a) de la LCCA, en función de la naturaleza normativa del texto remitido para dictamen.
- 2 Con carácter previo al análisis del texto es preciso determinar la naturaleza del proyecto de decreto y, en concreto, su consideración como reglamento ejecutivo o no. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmó que reglamentos ejecutivos son aquellos que están «directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento». En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1997 se señala que «el reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley o la complementa. Los reglamentos ejecutivos exigen el dictamen del Consejo de Estado como garantía ex ante de objetividad e imparcialidad y como garantía de perfección técnica y acierto en la elaboración de los mismos». Sobre esta cuestión se ha pronunciado también en reiteradas ocasiones este órgano consultivo.
- 3 Aplicando los criterios que la jurisprudencia, el Consejo de Estado y otros órganos consultivos han ido perfilando para distinguir este tipo de reglamentos, podemos afirmar que son ejecutivos los que aparecen como desarrollo directo 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». 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).

- 4 Y así, a juicio del Tribunal Supremo, los reglamentos ejecutivos se caracterizan por dos notas. En primer lugar, se dictan en ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, mediante la técnica deslegalizadora, acota el contenido de la norma inferior al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación. En segundo lugar, es también necesario que el reglamento innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico.
- 5 Por eso, -continúa el Tribunal Supremo-, no deben ser considerados ejecutivos los reglamentos *secundum legem* o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la ley según su tenor literal o los que no hacen una innovación trascendente del ordenamiento jurídico. Y concluye que no precisan de informe preceptivo del Consejo de Estado los reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros reglamentos y los reglamentos independientes que -*extra legem*- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (FJ. 3).
- 6 Aplicando estos criterios del Tribunal Supremo, podemos concluir que el proyecto de decreto objeto de nuestro dictamen se dicta en ejecución o como consecuencia de una norma de rango legal a la que completa e innova el ordenamiento jurídico por lo que tiene la condición de reglamento ejecutivo.
- 7 Ninguna duda existe acerca del 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, 36, a 38 del TRLPGA. Este proyecto normativo es desarrollo y complemento del artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), que dispone que «el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros principios, en la calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias, y en la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad».
- 8 Por lo que respecta al rango elegido para el desarrollo reglamentario, no encontramos anclaje del proyecto en ningún precepto legal o reglamentario que permitan su aprobación mediante orden departamental. Según el artículo 36.1 del TRLPGA, la potestad reglamentaria reside en el Gobierno –potestad reglamentaria originaria-, y sus miembros podrán ejercerla –potestad reglamentaria derivada- cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno. Dado que la potestad reglamentaria derivada puede ser ejercida por los Consejeros cuando les habilite para ello una ley o reglamento, en materias propias de su Departamento, de conformidad con lo previsto en los artículos 12.4 y 36.1 del TRLPGA, la aprobación de esta norma, para la que tal habilitación no existe, corresponde al Gobierno de Aragón, mediante Decreto.
- 9 En este caso el departamento ha seguido las indicaciones planteadas acertadamente en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y la norma objeto de tramitación que finalmente se apruebe adoptará la forma de Decreto.



- 10 Por último, debe indicarse que este Dictamen solo puede ser fundamentado en Derecho, pues no se ha pedido expresamente por parte del Consejero solicitante del mismo, que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (artículo 14.2 LCCA).

II

Título competencial

- 11 Una vez señalada la competencia del Consejo Consultivo para conocer de este proyecto normativo, debe identificarse la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. En ese sentido debemos referirnos al artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que atribuye a nuestra Comunidad de Autónoma competencia compartida en «enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, así como el establecimiento de criterios de admisión a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio».
- 12 Este artículo debe ponerse en relación con el artículo 21 de dicho Estatuto de Autonomía que establece que los poderes públicos aragoneses desarrollarán un modelo educativo de calidad y de interés público que garantice el libre desenvolvimiento de la personalidad de los alumnos, en el marco del respeto a los principios constitucionales y estatutarios y a las singularidades de Aragón
- 13 Todo ello, en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que establece la ordenación general del sistema educativo en los niveles de enseñanza no universitaria en nuestro país. Las previsiones de la LOE se han visto modificadas por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa; por la Disposición Final sexta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que también modifica los artículos 84.2 y 87.2 de la LOE; y por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.
- 14 De conformidad con la normativa citada, la Comunidad Autónoma de Aragón dispone de título habilitante para aprobar la norma proyectada con plena competencia, pero siempre con respeto a los criterios de la normativa básica estatal y a los mínimos en ella establecidos puesto que, en este caso, es la normativa estatal la que se desarrolla.

III

Procedimiento de elaboración

- 15 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 el TRLPGA (artículos 42 a 50), 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.

- 16 Se debe tener en cuenta que el 21 de abril de 2022 entró en vigor el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuya disposición transitoria única dispone que: «Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, 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». Por lo tanto, siendo que la Orden por la cual se acuerda el inicio de este procedimiento es de fecha 7 de febrero de 2022, debemos atender a lo establecido en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA).
- 17 **Inicio del procedimiento.** Este procedimiento se ha iniciado correctamente mediante Orden de 7 de febrero de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte; acordando la realización de los trámites de audiencia e información pública, y encomendando su tramitación a la Dirección General de Innovación y Formación Profesional. 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.
- 18 La iniciativa figura en el **Plan Anual Normativo** del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2023, procedente del año 2022, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 de diciembre de 2022.
- 19 **Consulta pública previa.** Consta en el expediente la realización del trámite de consulta pública previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 LPGA, sin que se hayan recibido alegaciones en dicho trámite.
- 20 **Memoria justificativa:** De conformidad con lo establecido en el artículo 48.1 de la LPGA, el proyecto irá acompañado de una memoria justificativa. En este caso, la Memoria justificativa inicial, de 15 de marzo de 2022, suscrita por el Director General de Innovación y Formación Profesional, responde parcialmente al contenido exigido por la LPGA e incluye:
- a) Se justifica en primer lugar la necesidad y oportunidad de la disposición, puesto que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, configura el sistema educativo español de acuerdo, entre otros, a los principios de calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias, y en la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.
 - b) Se incluye un apartado sobre la estructura de la norma y su contenido. Debemos poner de manifiesto que inicialmente el proyecto normativo se tramitó como orden departamental.
 - c) Finalmente se incluye un tercer apartado donde se incorpora una escasa referencia al impacto social de las medidas que se adoptan en la norma.



- 21 Sin embargo, la memoria justificativa inicial no incorpora ni el análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que contempla la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica (art. 48.1.b LPGA), ni el análisis de la nueva norma desde la perspectiva de la simplificación administrativa tal y como exige el artículo 48.2 LPGA, en especial, lo dispuesto en la letra f) de dicho apartado, por lo que debía completarse esta memoria con el análisis de los procedimientos incluidos en lo que afecta a los canales de presentación de solicitudes, volumen estimado de las mismas, flujo previsto de tramitación y datos a gestionar, previsión de medidas organizativas, etc. Estas cuestiones son subsanadas en el Informe de 18 de mayo de 2023, del Director General de Innovación y Formación Profesional, complementario de la memoria justificativa inicial.
- 22 **Memoria económica.** De fecha 11 de marzo de 2022, donde se explican las medidas previstas en la norma para la financiación del sistema, se indica el coste de un lote en primaria y secundaria tomando como referencia la cuantía establecida para las ayudas de material curricular, se analiza el porcentaje de alumnado beneficiario del sistema en el momento actual, que está en torno al 65% con el objetivo de alcanzar el 100%. Se incluyen también las partidas presupuestarias dedicadas a la medida desde el curso 2019-2020. Se afirma que «en los centros docentes públicos -colegios de infantil y primaria e institutos de educación secundaria- la financiación del sistema de Bancos de Libros está contemplada dentro de las partidas de gastos de funcionamiento del presupuesto del Departamento de Educación, Cultura y Deporte por lo que no supone incremento de gasto con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma. Así mismo, en el caso de los centros concertados, las partidas de financiación permiten asumir el coste del proyecto con cargo a dichas partidas». En conclusión, se mantiene que la creación e implantación progresiva del sistema de Banco de Libros no supone incremento de gasto.
- 23 Esta memoria es ampliada posteriormente, mediante memoria económica complementaria del Director General de Innovación y formación Profesional, de fecha 5 de julio de 2023, a requerimiento del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos; donde se analizan con mayor detalle y cuantificación los gastos generados hasta la fecha y la previsión de futuro, reafirmando que la esperada incorporación de nuevos usuarios al sistema no supone un incremento del gasto previsto en el Departamento de Educación, Cultura y Deporte.
- 24 **Informe de evaluación de impacto de género que incorpore una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género (art. 48.4.a) LPGA).** No consta en el expediente enviado a este Consejo Consultivo el informe de la Unidad de igualdad del Departamento de Educación, Cultura y Deporte sobre dichas evaluaciones. No obstante lo anterior, se accede al mismo que está disponible en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. En dicho informe de 25 de marzo de 2022 se concluye que existe pertinencia de género y un impacto sensible al género, y se realizan algunas recomendaciones para la utilización de un lenguaje integrador y no sexista.
- 25 **Informe de impacto por razón de discapacidad (artículo 48.4.b) LPGA).** Consta también en el expediente el informe de impacto por razón de discapacidad emitido por la Unidad de igualdad del departamento, ya que la disposición puede afectar a personas con discapacidad. Se valora, aunque de una manera muy breve, que el proyecto de norma tiene un impacto sensible a la discapacidad ya que, aunque puede que no produzca grandes cambios respecto a una hipotética situación de partida, no supone efectos negativos sobre las personas con discapacidad ni del articulado de esta orden se desprende que se pueda derivar trato discriminatorio por razón de discapacidad.
- 26 Consta también **Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte** al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo



48.5 de la LPGA, que exige que una vez elaborada la documentación recogida en los párrafos anteriores se emitirá un informe de la secretaria general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición que incluirá el análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante. Se examina el procedimiento seguido hasta ese momento en la tramitación de la norma, el resto de trámites que hay que realizar hasta su aprobación, así como los aspectos de técnica normativa. Se pone de manifiesto la necesidad de completar la memoria justificativa con el análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que contemple la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica. Por último, se analiza el contenido material poniendo de manifiesto que reproduce prácticamente en su integridad el contenido de la Orden ECD/483/2019, de 13 de mayo, que quedó sin efecto por sentencia judicial, por una cuestión de índole formal en cuanto al procedimiento seguido en su tramitación.

- 27 De acuerdo con lo señalado en el artículo 51 de la LPGA, cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se les debe dar **audiencia**, durante un plazo mínimo de quince días hábiles –siete días hábiles en este caso al tramitarse con carácter de urgencia-, a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.
- 28 En este procedimiento el trámite se ha efectuado dando audiencia a las siguientes entidades: Federación de Asociaciones de Estudiantes de Aragón (FADEA), Federación de Asociaciones de Alumnos Solidarios Aragoneses (FAESA), Federación Aragonesa de Gremios y Asociaciones de Librerías (FAGAL), Federación de Alumnos Plataforma de Asociaciones de Estudiantes (FAPAE), Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Aragón (FAPAR) y Federación Cristiana de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Aragón (FECAPARAGON).
- 29 El trámite de audiencia ha sido completado con el de **información pública**, tal y como se dispone en el inciso final del artículo 51.1 LPGA. Si bien no consta en el expediente, se ha comprobado que en el Boletín Oficial de Aragón n.º 63, de 31 de marzo de 2022, se publicó la Resolución de 21 de marzo de 2022, del Director General de Innovación y Formación Profesional, por la que se somete a información pública el proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte.
- 30 Conforme a lo dispuesto en el artículo 52.3 LPGA, se remite también el texto, simultáneamente con el trámite de audiencia e información pública, para **informe de las secretarías generales técnicas de todos los departamentos**, así como a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.
- 31 Se han presentado alegaciones al proyecto de orden por parte de: la Federación Aragonesa de Gremios y Asociaciones de Librerías (FAGAL), de la Federación de Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de Aragón (FAPAR), y de un particular.
- 32 Consta también un informe emitido por la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos donde se analiza especialmente la adecuación del texto a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 33 Conforme a lo dispuesto en el artículo 51.3 LPGA, la Dirección General de Innovación y Formación Profesional ha emitido un **informe con fecha 23 de febrero de 2023, donde se da respuesta a las alegaciones recibidas**, explicando las razones para su aceptación o



rechazo. Este informe ha sido objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, tal y como exige dicho precepto.

- 34 **Informe del Consejo Escolar de Aragón:** Se ha emitido el informe preceptivo del Consejo Escolar de Aragón, en sesión celebrada el 26 de abril de 2022, aprobado con 27 votos a favor, ningún voto en contra y una abstención, en cumplimiento de cuanto dispone el artículo 16.1 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo. En este informe, tras realizar una valoración general positiva del proyecto, se realizan algunas consideraciones al articulado, muchas de las cuales han sido tenidas en cuenta en la redacción final de la orden.
- 35 Dado que en la memoria económica se ha justificado 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.
- 36 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. Esta memoria ha sido emitida por el Director General de Innovación y Formación Profesional con fecha 18 de mayo de 2023, cumpliendo con lo requerido.
- 37 **Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**, de fecha 5 de junio de 2023, que analiza el título competencial, el procedimiento formal seguido, su condición de reglamento ejecutivo y examina su contenido material. Respecto a la competencia para la aprobación de la norma se requiere la cita expresa de la norma que habilita al consejero para su aprobación como orden y, en caso de no haberla, su tramitación y aprobación como proyecto de decreto y no como proyecto de orden.
- 38 **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, toda la documentación que integra el expediente se ha puesto a disposición del público en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (<http://transparencia.aragon.es/>).
- 39 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 mismas.

IV

Análisis del texto sometido a consideración. Técnica normativa.

- 40 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.
- 41 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».

- 42 Siguiendo la estructura que marcan las DTN, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 28 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) el proyecto de decreto consta de una parte expositiva, veinte artículos, una disposición adicional, dos disposiciones finales y cuatro anexos.
- 43 Conforme a la DTN 7, el título indica de forma correcta el objeto de la norma y su contenido esencial.
- 44 La parte expositiva del proyecto de decreto explica la inserción de la norma en el ordenamiento jurídico, su objeto y finalidad, se refiere de forma muy sucinta a su contenido para una mejor comprensión del texto (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. En relación a estos principios, junto a la referencia al artículo 129 de la LPAC se debe introducir también la mención al artículo 39 TRLPGA.
- 45 Como cuestión general, a corregir en todo el articulado, se sugiere sustituir la expresión «el presente decreto» por «este decreto». En primer lugar, por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «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 diaphanidad comunicativa. Esto afecta, por ejemplo, al antepenúltimo párrafo de la parte expositiva y a los artículos 7.1, 13.2, 13.5, 17.2, 18.2, 19.3 y disposición final segunda.
- 46 Conforme a la DTN 14, la fórmula aprobatoria se debe iniciar con el sintagma en su virtud, y debe hacer referencia, por este orden, al consejero proponente, a si la redacción final es «de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo» o bien, «oído», cuando siendo preceptivo pero no vinculante no se hubiera seguido en su integridad, y a la previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión de la fecha de aprobación. En consecuencia, debe sustituirse la previsión de «En su virtud, de acuerdo con las competencias atribuidas por la legislación vigente, RESUELVO:...» por otra del siguiente tenor: «En su virtud, a propuesta del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo/visto el dictamen del Consejo Consultivo y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día... DISPONGO:».
- 47 Tal y como establece la DTN 30, los artículos se dividen en apartados, no en puntos. En consecuencia, las menciones que se realizan en los artículos 7.2 y 8.4 al «punto 1» deben realizarse al «apartado 1».



48 La DTN 30 indica también que los apartados podrán subdividirse en párrafos que se señalarán con letras minúsculas. Con objeto de aclarar el contenido, se sugiere que se haga uso de dicha posibilidad en el artículo 2, apartados 2 y 3, que quedarían redactados de la siguiente forma:

«2. No formarán parte del Banco de Libros:

- a) Aquellos materiales didácticos fungibles no susceptibles de ser reutilizados en cursos posteriores, así como material complementario, cuadernos de ejercicios o aquellos de naturaleza similar.
- b) Los dispositivos electrónicos y las licencias digitales adquiridos por las familias en aquellos centros que se hayan utilizado cuando, posteriormente, el centro considere la posibilidad de incorporar ese soporte al sistema de Banco de Libros».

«3. Podrán formar parte del sistema de Banco de Libros:

- a) Los dispositivos electrónicos necesarios para el desarrollo del currículo en aquellos centros donde se sustituyan a todos los libros en formato papel en el nivel correspondiente y se utilicen en la modalidad de disposición personal del alumnado.
- b) Sólo se podrán incorporar al sistema las licencias digitales que permitan su uso durante al menos cuatro cursos sin mediar abonos de activación o actualización».

49 Se llama la atención de que en dicho artículo 2 se repite dos veces la numeración del apartado 5.

50 En el artículo 3.3 se propone alterar el orden de modo que en vez de «natural deterioro» figure «deterioro natural».

51 El segundo párrafo del apartado 2 del artículo 16 tiene sustantividad propia para convertirse en apartado independiente –apartado 3-, debiendo reenumerarse el actual apartado 3 como apartado 4.

52 Se sugiere finalmente que el artículo 20 sobre información y publicidad se divida en dos apartados. El apartado 2 comenzaría desde «Igualmente, para la realización de actividades ...».

V

Análisis del texto. Regulación material

53 En cuanto al contenido material de la parte dispositiva, debemos empezar realizando una breve descripción del proceso seguido hasta este proyecto normativo para entender las propuestas que se realizarán a continuación. Así, mediante la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, se estableció el modelo y el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares para su implantación y desarrollo en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón. No queda clara la naturaleza jurídica de esta orden ya que, si bien formalmente parece responder a una disposición de carácter



general, incluye un artículo dedicado al régimen de recursos y una disposición sobre la producción de efectos, que son propios de actos administrativos de destinatario general.

- 54 Se ha revisado también en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón el histórico de normas tramitadas por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte y no se ha encontrado ninguna documentación respecto a la tramitación de esta orden como disposición de carácter general.
- 55 Hay un intento posterior de aprobar una regulación de carácter general para el sistema del Banco de Libros que se produce mediante la aprobación de la Orden ECD/483/2019, de 13 de mayo, por el que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y su implantación en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Aragón. Dicha Orden fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, mediante Sentencia 255/2021, de 6 de septiembre de 2021, por haberse prescindido de la realización del trámite de consulta pública previa (ECLI:ES:TSJAR:2021:1366).
- 56 Como consecuencia de dicha anulación, se inicia el procedimiento para aprobar una nueva disposición de carácter general, que no puede aprobarse mediante Orden ya que, como ha quedado expuesto en la tramitación del procedimiento, no existe habilitación expresa al Consejero para su regulación por lo que la aprobación de la disposición reglamentaria debe realizarse por Decreto del Gobierno de Aragón.
- 57 En virtud de todo lo anterior, no resulta admisible que lo que ahora pretende ser una regulación completa del régimen aplicable al sistema de Banco de Libros incluya numerosas remisiones a la Orden ECD/1535/2018, de 2 de septiembre, que además de resultar en su mayor parte innecesarias por estar ya incluidas en este nuevo proyecto normativo, su naturaleza jurídica no queda clara aunque parece responder más a un acto administrativo de destinatario general y que, en caso de ser considerada como disposición de carácter general, el órgano competente para aprobarla debería haber sido el Gobierno de Aragón y no el consejero competente por razón de la materia.
- 58 El solapamiento y en muchos casos reiteración que se produciría de mantenerse la Orden ECD/1535/2018, de 2 de septiembre, se explica si se compara su contenido con el del proyecto en tramitación:
- a) El contenido del artículo 1 de la Orden se incluye ahora en el artículo 1 del Decreto.
 - b) El artículo 2 de la Orden se incluye en el artículo 2 del Decreto.
 - c) El artículo 3.1 de la Orden se incluye en el artículo 2.1 del Decreto y el artículo 3.5 de la Orden responde al artículo 4.1 del Decreto.
 - d) El artículo 4 de la Orden es ahora el artículo 4 del Decreto, el artículo 5.1 es el 12 del Decreto, el artículo 5.2 está en el artículo 13 del Decreto, el artículo 5.3 se incluye en el 9.7 del Decreto, y el artículo 5.4 de la orden se recoge en el artículo 13 del Decreto.
 - e) El contenido del artículo 6 de la Orden responde al artículo 14 del Decreto, el del artículo 7 se recoge en el artículo 11 y el del artículo 8 está ahora en el artículo 20 del Decreto.



f) El artículo 9 de la orden se puede incluir en el artículo 11 del Decreto y el artículo 10 de la orden, sobre el régimen de recursos, resulta improcedente en una disposición de carácter general.

59 Seguidamente se realizan varias propuestas de redacción del articulado como consecuencia de la derogación de la Orden/1535/2018, de 12 de septiembre. En el apartado 1 del artículo 1 del proyecto debe eliminarse la referencia a la Orden/1535/2018, de 12 de septiembre, por lo que quedaría redactado así: «Este Decreto tiene por objeto regular el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares y desarrollar el marco que lo configura».

60 En el artículo 2.5.d), debe suprimirse la referencia exacta a la Orden ECD/471/2020, de 9 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición de material curricular, ya que estas bases deberán adaptarse ahora al Decreto que se apruebe. Por ello bastaría aquí con remitirse a la orden por la que se establezcan las bases reguladoras de las ayudas sin remisión concreta y específica a la Orden de aprobación de las bases reguladoras actualmente vigente.

61 Debe suprimirse el apartado 6 del artículo 2 del Decreto ya que el sistema de gestión se regula ahora en el artículo 5 del Decreto. En caso de considerarlo conveniente, parte del contenido del artículo 3 de la Orden ECD/1535/2028, de 12 de septiembre, en concreto sus apartados 2 y 3, podrían incluirse en el artículo 5 del Decreto.

62 La primera referencia que se realiza a las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos se contiene en el artículo 3.5 del Decreto. Por ello, debe incluirse no sólo el acrónimo sino también la denominación entera de las mismas.

63 En el artículo 4 del Decreto podría incluirse el contenido del apartado 4 del artículo 3 de la Orden ECD/1535/2028, de 12 de septiembre.

64 La remisión que se realiza en el artículo 9.3 del Decreto al artículo 14 del mismo, debe realizarse al artículo 13 que es el que incluye las obligaciones de los usuarios del sistema.

65 El artículo 11 del Decreto titulado «Seguimiento del sistema» podría denominarse «Seguimiento, apoyo y supervisión del sistema» si se optara por incluir el contenido de los artículos 7 y 9 de la Orden ECD/1535/2028, de 12 de septiembre, y podría quedar redactado de la siguiente manera:

«Artículo 11. *Seguimiento, apoyo y supervisión del sistema.*

1. El centro educativo, como responsable del sistema, y a través de la comisión del Banco de Libros, velará por su buen funcionamiento a lo largo del curso escolar, atendiendo y resolviendo las posibles incidencias que se vayan produciendo.

2. El departamento competente en materia de educación no universitaria realizará, a través de la aplicación destinada a tal fin, el control y seguimiento del desarrollo del sistema.

3. La dirección general con competencias en materia de equidad, a través del Centro Aragonés de Recursos para la Educación Inclusiva (CAREI), establecerá los procesos de apoyo y seguimiento precisos para la correcta implantación del Banco de Libros.

4. La Inspección educativa supervisará que en el desarrollo del sistema se respete la normativa de aplicación.»



- 66 El apartado 1 del artículo 12 debe quedar redactado, una vez suprimida la referencia a la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, de la siguiente manera: «La incorporación y la baja de las familias al sistema tendrá carácter voluntario».
- 67 En el apartado 1 del artículo 14 debe eliminarse la referencia al artículo 6 de la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, pudiendo quedar redactado el artículo de la siguiente manera:

«Artículo 14. *Programa educativo para el correcto uso de los materiales curriculares.*

1. Los centros educativos establecerán un programa de actividades en torno al Banco de Libros que deberá ser incorporado a su Plan de Acción Tutorial.

2. Serán objetivos fundamentales de dicho programa de actividades los siguientes:

- a) Transmitir las normas a seguir para el cuidado y el mantenimiento de los materiales curriculares, destacando el bien común a través del uso de materiales reutilizables y su impacto positivo sobre el medio, el ahorro económico de las familias, la inclusión y la corresponsabilidad.
- b) Permitir la adquisición de prácticas de cuidado y de conocimiento de las normas que permitan mantener los materiales curriculares en condiciones óptimas.
- c) Profundizar en los mecanismos de colaboración entre los miembros de la comunidad educativa y los centros docentes».

- 68 En el apartado 1 del artículo 15 debe eliminarse la referencia a la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, pudiendo quedar redactado dicho apartado de la siguiente forma:

«1. Mediante resolución anual de la persona titular de la Dirección General encargada de la gestión de los sistemas de Bancos de Libros se establecerá la cuantía de referencia sobre la cual se calculará la aportación para participar en la renovación de los ejemplares de los usuarios, una vez adheridos voluntariamente al sistema. Dicha aportación no será superior al 10 por ciento de la cuantía de referencia».

- 69 Respecto a las disposiciones de la parte final, se propone la supresión de la disposición adicional única «Referencia de género» puesto que en todo el texto articulado se ha realizado el esfuerzo de utilizar un lenguaje inclusivo e integrador.

- 70 Como consecuencia de todo lo expuesto anteriormente se deberá introducir una disposición derogatoria que incluya la derogación expresa de la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, con el siguiente contenido:

«Disposición derogatoria única. *Cláusula derogatoria.*

Se deroga la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, por la que se establece el modelo y el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares para su implantación y desarrollo en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Autónoma de Aragón; así como cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo dispuesto en este decreto».



- 71 Por último, en el anexo III se eliminará la referencia a la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, sustituyéndose por «este decreto».

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite Dictamen FAVORABLE al «proyecto de decreto por la que se regula el sistema de Banco de Libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón», siempre y cuando se derogue de forma expresa la Orden ECD/1535/2018, de 12 de septiembre, así como las referencias que a la misma se realizan a lo largo del articulado, siguiendo las indicaciones expuestas en los párrafos de la consideración jurídica V de este dictamen.

En Zaragoza, a veintiséis de julio de dos mil veintitrés

Firmado por ESTELLA
IZQUIERDO MARIA VEGA -
***3008** el día
27/07/2023 con un
certificado emitido por AC
FNMT Usuarios

LA VICESECRETARIA,
Myriam Gracia Oliván

LA PRESIDENTA,

p.s.