

Vista la solicitud de informe sobre el **""Anteproyecto de Ley de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón""**, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

7 JUN. 2018	
ENTRADA	SALIDA
	2085

ANTECEDENTES

I. Con fecha 23 de abril de 2007, se publica en el Boletín Oficial de Aragón la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo artículo 73 se redacta con el siguiente tenor literal: *"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, el establecimiento de criterios de admisión de a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria"*.

II. Mediante Orden de fecha 14 de julio de 2017, de la Consejera del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón.

III. Por certificado de fecha 6 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Participación Ciudadana, se inicia la consulta pública previa sobre el texto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Igualmente, por Resolución de fecha 27 de febrero de 2018 de la Dirección General de Innovación, Equidad y Participación del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, se somete al trámite de audiencia e información pública el presente Anteproyecto de Ley, a los efectos de que se formulen las alegaciones que se estimen oportunas a la redacción originaria del texto.

IV. De igual modo, y con la misma finalidad, el texto ha sido remitido a los distintos Departamentos del Gobierno de Aragón y a las organizaciones representativas aragonesas en el sector educativo, así como al Consejo Escolar de Aragón para la emisión de los correspondientes informes.

V. Con fecha 1 de junio de 2018, tiene entrada en este Centro Directivo para la emisión del presente informe.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

I.- Compete a esta Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la emisión del presente informe conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 a) del Decreto 167/85, de 19 de diciembre del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

II.- En primer lugar debemos analizar el **régimen competencial** en la materia a tratar, para con posterioridad, profundizar en la forma y el fondo del proyecto objeto de informe. Así, inicialmente, debemos señalar que el artículo 149.1.30ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en la *"Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia"*, a lo que hay que unir las competencias genéricas previstas en el artículo 149.1.1ª. y 149.1.18ª. CE. que también inciden en la regulación de esta materia aunque sea desde una perspectiva competencial más general.

En uso de esta atribución competencial prevista por nuestro texto fundamental, se dictó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, cuyo artículo 1 dentro de sus *Principios básicos*, y por ende, de todo el sistema educativo español, determina:

d) La concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida.

Asimismo, en su Artículo 5, bajo el Título de ***El aprendizaje a lo largo de la vida***, se establece que:

"1. Todas las personas deben tener la posibilidad de formarse a lo largo de la vida, dentro y fuera del sistema educativo, con el fin de adquirir, actualizar, completar y ampliar sus capacidades, conocimientos, habilidades, aptitudes y competencias para su desarrollo personal y profesional.

2. El sistema educativo tiene como principio básico propiciar la educación permanente. A tal efecto, preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas, favoreciendo la conciliación del aprendizaje con otras responsabilidades y actividades".

Sin perjuicio del carácter básico casi en su integridad de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y por tanto, dentro del respeto a esta legislación básica estatal, la Disposición final Sexta de la misma, bajo la rúbrica "*Desarrollo de la presente Ley*", dispone expresamente que "*Las normas de esta Ley podrán ser desarrolladas por las Comunidades Autónomas, a excepción de las relativas a aquellas materias cuya regulación se encomienda por la misma al Gobierno o que corresponden al Estado conforme a lo establecido en la disposición adicional primera, número 2, de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación*".

De acuerdo con esta Disposición que permite el desarrollo normativo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación por las distintas Comunidades Autónomas, y de conformidad con el artículo 20 a) de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que en relación con la "*Principios rectores de las políticas públicas*", afirma que corresponde a los poderes públicos "*Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social*",

Artículo 21, que bajo la rúbrica más que ilustrativa de "*Educación*", dispone 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*",

Y muy en especial, el artículo 73 que determina que: "*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, el establecimiento de criterios de admisión de a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria*", se dictó ya la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente de Aragón, dentro del ámbito competencial que ya hemos visto que corresponde en esta materia de educación a nuestra Comunidad Autónoma, y que pretende ser sustituida por el presente Anteproyecto de Ley para la regulación de esta materia de educación permanente en la Comunidad autónoma de Aragón.

III.- Visto así el régimen competencial en la materia, debemos profundizar en el **texto normativo sometido a consideración**. Para

efectuar el citado análisis comenzaremos analizando la forma del mismo para, a continuación, estudiar el fondo.

El texto sometido a nuestra consideración es un **Anteproyecto de Ley**. Esta norma ha de seguir el procedimiento establecido en el **artículo 37** de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, (en adelante LPGA).

Pero además de la competencia para aprobar Proyectos de Ley, también hemos de señalar que la competencia para formular el presente Anteproyecto de Ley y proponer al Gobierno su aprobación como Proyecto de Ley, según se deduce del artículo 37.2 LPGA, corresponde al Departamento competente en la materia regulada que, en este caso, se trata del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, de acuerdo con el Decreto de 5 de julio de 2015, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, completado por el Decreto 108/2015, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en concreto, el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, el que se aprueba su estructura orgánica, iniciar y proceder a la elaboración del presente Proyecto de norma legal para que posteriormente, tras su aprobación por el Gobierno de Aragón, se remita a las Cortes de Aragón, art. 37.5 LPGA.

De la documentación remitida resulta que todos los trámites legales previstos para la elaboración de disposiciones legales de carácter general se han cumplido, así se acompaña:

A) Orden de fecha 14 de julio de 2017, de la Consejera del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón.

B) Certificado de fecha 6 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Participación Ciudadana, por la que se inicia la consulta pública previa sobre el texto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

C) Se incorpora también Memoria Justificativa y una Memoria Económica, de fecha 18 de octubre de 2017, exigida por el citado artículo 37.3º. LPGA, en la que se valoran los efectos económicos que originará para la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la ejecución del presente anteproyecto de Ley, haciendo constar expresamente que *"La aprobación y desarrollo de esta ley se realizará en todo caso de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria que anualmente tenga asignado del*

Departamento, por lo que su aprobación no supone un incremento adicional y extraordinario del presupuesto asignado al Departamento de Educación, Cultura y Deporte”.

D) Igualmente, consta en la documentación remitida a este Centro Directivo, el informe exigido preceptivamente por el inciso final del Artículo 37.3º. de la LPGA, informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte Presidencia, de fecha 21 de diciembre de 2015, así como la toma de conocimiento del Anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno como exige el citado precepto legal.

E) De igual modo, informe del Consejo Escolar de Aragón, en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 16.1.a) de la Ley 5/1998, de los Consejos Escolares de Aragón, Informe de fecha 24 abril de 2018, también informa favorablemente el texto remitido.

F) Interesa también destacar con carácter previo al examen del articulado del Anteproyecto, que, si bien **no tiene carácter preceptivo**, tal y como se deduce del artículo 37 del LPGA, y en el mismo sentido, el artículo 16.1º.1) y artículo 19 a) de Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, convendría que el Anteproyecto, por el cauce del Consejero titular del Departamento facultado para su elaboración, se elevase para su estudio al Pleno del **Consejo Consultivo de Aragón**, como Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma, cuyo examen y asesoramiento aseguran, con la mayor garantía legal, según refiere el Dictamen 23/1.998, de 17 de febrero, en su Consideración Jurídica III, que el texto propuesto **“... se inserta correctamente en el ordenamiento jurídico vigente ...”**, así como **“... la coordinación de la nueva Ley con las normas autonómicas, legales y reglamentarias en vigor a las que afecta.”**

IV.- Así las cosas, tras efectuar un breve análisis de la forma del anteproyecto, debemos a continuación efectuar un análisis completo del **CONTENIDO** del Anteproyecto de Ley, analizando el articulado propuesto.

El Anteproyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, cuarenta artículos, una Disposición Transitoria (Única), y Derogatoria Única, y tres Disposiciones Finales.

a) En primer lugar debemos analizar la **parte dispositiva** del Anteproyecto de Ley, denominada acertadamente Exposición de Motivos (Preámbulo); desde el punto de vista de la técnica normativa debemos indicar que el art. 37.5º. de la LPGA dispone que en la elaboración de los

anteproyectos de Ley se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

En concreto, por Orden de fecha 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, se publican las **Directrices de Técnica Normativa** del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de fecha 28 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno (Boletín Oficial de Aragón núm. 119 de 19 de junio de 2013, BOA 19 de junio de 2013), que fueron modificadas por posterior Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2015 del Consejo Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Presidencia en el Boletín Oficial de Aragón núm. 251 de 31 de diciembre de 2015.

Las Directrices elevan la calidad técnica de las normas, en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 de la Carta Magna, mediante la mejora tanto de la calidad técnica como de la calidad lingüística de todas las normas, con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos, y que se han observado en la elaboración del texto analizado.

Así, Directriz 1., División, "Los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo, decreto-ley y decreto se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que en el caso de los anteproyectos de ley se denominará siempre "exposición de motivos", y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final".

Por ello, la parte expositiva cumple acertadamente esta previsión, así como la Directriz 10. Denominación de la parte expositiva, *"En los anteproyectos de ley se denomina "exposición de motivos" y así se inserta, con letras mayúsculas en el centro de la línea que encabeza el texto. Todos los anteproyectos de Ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En los demás tipos de disposiciones no se titula la parte expositiva".*

Además, si la parte dispositiva de la disposición es larga, como es el caso, podrá dividirse en apartados, como así se ha hecho correctamente en el Borrador de Anteproyecto de Ley remitido a este Centro Directivo, identificándose con "números romanos centrados en el texto".

Por ello, la parte expositiva cumple acertadamente esta doble previsión, así como la directriz 11. Contenido de la parte expositiva, *"Su función es explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si se trata de decreto legislativo, debe hacer referencia a la ley en virtud de la*

cual se ejerce la delegación; si es decreto ley, han de expresarse las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que lo justifican; y si es cualquiera otra disposición de rango reglamentario, mencionará el mandato legal específico para su elaboración. La parte expositiva no tiene necesariamente que ser extensa, a menos que la complejidad o la novedad del contenido de la parte dispositiva lo aconsejen, sobre todo en el caso de los anteproyectos de ley. En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas”, y en este sentido, la parte expositiva cumple con las finalidades expuestas.

b) Iniciando definitivamente el examen del **articulado** del texto, son un total de cuarenta artículos, estructurados en un Título Preliminar y dos Títulos posteriores, y estos, a su vez, en Capítulos, a lo que hay que añadir una Disposición Transitoria (Única) y Derogatoria Única, y tres Disposiciones Finales.

Esta **estructura** adoptada, de acuerdo con las Directrices de Técnica Normativa, es correcta.

Directriz 16. *“Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”, y la Directriz 17., **“Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad». Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el CAPÍTULO I, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad»”,** como así se ha hecho correctamente en el texto que ha sido remitido a este Centro Directivo.*

Y de igual modo, se ha respetado lo preceptuado en la Directriz 21. Títulos., *“Las disposiciones normativas extensas que contengan partes claramente diferenciadas se dividirán en títulos (en los que se agruparán sistemáticamente los capítulos, con numeración distinta para cada uno de aquéllos, aunque excepcionalmente puede haber títulos sin capítulos, cuando no sean éstos necesarios). Los títulos se numerarán con romanos (precedidos normalmente por un título preliminar, para las disposiciones generales), en composición centrada, con mayúsculas y sin punto, y en la línea posterior se colocará la denominación de cada uno, también centrada, en minúscula negrita y sin punto.*

Y Directriz 22. Capítulos. "A menos que se trate de textos normativos muy breves y de objeto singular, los artículos se agruparán, por razones sistemáticas (no meramente por la extensión), en capítulos, con contenido materialmente homogéneo. Se numerarán con romanos y su encabezamiento, escrito con mayúsculas, se situará centrado en la página y sin punto; en línea inferior, sobre la del primer artículo de cada capítulo, debe ir el nombre de éste, también centrado y sin punto, pero con minúsculas (salvo la mayúscula inicial y las que procedan ortográficamente) y en **negrita.**"

Y en cuanto al **contenido** de este articulado, su redacción resulta ajustada a Derecho.

CONCLUSIONES

1. El presente Anteproyecto de Ley se dicta en desarrollo del artículo 73 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, respetando la legislación básica estatal en esta materia, sustituyendo a la vigente Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente de Aragón.
2. No es preceptivo el informe del Consejo Consultivo de Aragón, de conformidad con el artículo 16.1º.1). de la Ley 1/2009, de 30 de marzo.
3. Tanto el procedimiento legalmente establecido, como la redacción del texto, resulta ajustada a Derecho.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, a 11 de junio de 2018.

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Fdo.: Alberto Gimeno López.

**SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE**