MEMORIA JUSTIFICATIVA DIRECTOR GENERAL DE INNOVACIÓN, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL "OBSERVATORIO ARAGONÉS POR LA CONVIVENCIA Y CONTRA EL ACOSO ESCOLAR".

El presente documento se emite como memoria justificativa de la norma que se pretende aprobar en aplicación de lo previsto en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

1. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA E INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece que los poderes públicos aragoneses promoverán la cultura de la paz, mediante la incorporación de valores de no violencia, tolerancia, participación, solidaridad y justicia, especialmente en el sistema educativo.

Asimismo, el artículo 73 del Estatuto de Autonomía establece 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 a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio.

De conformidad con el artículo 1 del Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, corresponde a este Departamento la planificación, implantación, desarrollo, gestión y seguimiento de la educación en Aragón, así como el ejercicio de las funciones y servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza, cultura, deporte y política lingüística.

En esta línea, su artículo 8.1 establece que corresponde a este Departamento, entre otras, y a través de la Dirección General de Innovación, Equidad y Participación, la definición de planes, programas y proyectos para atender a la equidad en educación y las necesidades educativas derivadas de las desigualdades personales, sociales, culturales o territoriales, así como la implantación de las medidas y programas dirigidos a mejorar la convivencia en los centros educativos.

Asimismo, el artículo 10 del citado Decreto dispone que corresponde al Servicio de Equidad e Inclusión de la Dirección General de Innovación, Equidad y Participación el impulso de los programas que promuevan la convivencia escolar, la educación intercultural y la educación entre iguales.

La Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y adolescencia en Aragón, señala en su artículo 9 que los niños y adolescentes tienen derecho a ser bien tratados y a ser protegidos frente a cualquier forma de violencia, amenaza, abuso, abandono, negligencia y frente a cualquier forma de malos tratos.

En la misma línea, el artículo 2.2 del Decreto 73/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, señala que todos los alumnos tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, así como a no estar sometidos a ningún tipo de explotación, de malos tratos o de discriminación.

El Título II del citado Decreto diseña el modelo de convivencia escolar, recogiendo en el artículo 38 como principios que la rigen, entre otros, la igualdad de derechos de todas las personas y colectivos, en particular entre hombres y mujeres, la valoración de las diferencias y el rechazo de los prejuicios; la importancia y valor de las actuaciones y medidas de carácter preventivo como medio de educación para la convivencia, y su importante contribución al desarrollo de la educación en valores; y la participación, la comunicación, el encuentro y el diálogo entre los miembros de cada comunidad educativa como fórmula primordial para conseguir un buen clima de entendimiento y de confianza mutua y para lograr su implicación en los procesos educativos y en la mejora continua de la convivencia escolar.

Tal y como se recoge en el I Plan Integral contra el acoso escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado mediante Orden ECD/715/2016, de 9 de mayo, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón entiende que la mejora de la calidad de la educación depende en gran medida de la capacidad de nuestro sistema educativo para promocionar y fomentar las condiciones que posibiliten la convivencia, así como desarrollar acciones orientadas a prevenir y sensibilizar contra el acoso escolar.

Hay que traer a colación el Dictamen elaborado por la Comisión Especial de estudio sobre políticas, medidas y recursos necesarios para acabar con el acoso escolar, de las Cortes de Aragón, publicado en el Diario Oficial de las Cortes de Aragón nº 143 de 14 de marzo de 2017, insta al Gobierno de Aragón a la creación del Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar.

El Decreto 188/2017, de 28 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la respuesta educativa inclusiva y la convivencia en las comunidades educativas de la Comunidad Autónoma de Aragón contempla la convivencia como una dimensión fundamental en la dinámica de los centros educativos que influye poderosamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje, ya que dichos procesos se desarrollan en el marco de las relaciones humanas, y actúa como elemento preventivo de reconocimiento, respeto y valoración de las diferencias individuales así como de intervención ante cualquier tipo de violencia o discriminación.

De conformidad con lo anterior, nuestro sistema educativo debe garantizar que los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Aragón sean espacios de "tolerancia cero" ante cualquier tipo de violencia asegurando una convivencia positiva entre los distintos miembros de la comunidad educativa. Por ello, en la línea de actuaciones y medidas que viene desarrollando el Departamento de Educación, Cultura y Deporte en este ámbito, se considera imprescindible conocer de forma rigurosa y exhaustiva la situación de convivencia en nuestras aulas, para poder abordar el problema y prevenir y erradicar cualquier tipo de violencia, y en especial el acoso escolar, promoviendo y favoreciendo una cultura de educación en valores y un clima de convivencia sana y positiva en nuestros centros educativos.

Para ello, se estima oportuna la creación de un órgano colegiado que tenga un carácter consultivo, deliberante y participativo, que sirva como punto de encuentro entre distintos Departamentos del Gobierno de Aragón con competencias relacionadas con la citada problemática, y en la que participen representantes de otras Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos expuestos, así como de asociaciones y entidades relacionadas con este ámbito, con el fin de contribuir a la mejora efectiva de la convivencia escolar en Aragón.

Hay que destacar igualmente que uno de los principios de organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es la coordinación entre los diferentes órganos administrativos para alcanzar objetivos de política general. En este sentido, el artículo 44.4 del texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, prevé como instrumento de coordinación la posibilidad de creación de órganos interdepartamentales.

Asimismo, de acuerdo con la naturaleza del órgano que se crea, se considera necesaria la aprobación de su reglamento, en el que se concreten sus funciones, se determine su composición, así como el régimen de nombramiento, cese y sustitución de sus miembros.

2. ESTRUCTURA DE LA NORMA Y CONTENIDO.

El texto del proyecto de Decreto consta de una parte expositiva, de una parte dispositiva, formada por un artículo único, por cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y de un anexo que contiene el reglamento del Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar, constituido a su vez por once artículos.

El proyecto de Decreto tiene por objeto crear y establecer las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento del "Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar" y en particular:

- Se define su naturaleza constituyéndose como órgano colegiado de carácter consultivo cuyo objetivo es favorecer la convivencia positiva y la resolución constructiva de los conflictos que se generen en la comunidad educativa, con especial atención a las situaciones de acoso escolar.
- Se enumeran sus funciones, así como su composición, nombramiento y cese, y régimen de funcionamiento.

3. COMPETENCIA PARA SU APROBACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

La tramitación de este Decreto, en cuanto norma reglamentaria, exige cumplir con lo dispuesto en la Ley 2/2009 de 11 de mayo. A estos efectos, el artículo 47 atribuye la iniciativa para la elaboración de reglamentos a los miembros del Gobierno en función de la materia. En este caso el Departamento competente sería el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de conformidad con lo apuntado anteriormente en relación con el Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

En cuanto a los trámites a realizar en la elaboración normativa, cabe significar lo siguiente:

1º.- De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, corresponde a la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, en las materias propias de su Departamento, la competencia para acordar el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de una disposición de carácter general y para elevarlo, cuando proceda, al Gobierno de Aragón para su oportuna aprobación. Es por ello que con fecha 30 de octubre de 2017 se acordó mediante Orden de inicio de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, la incoación del expediente de elaboración del texto normativo, dando así cumplimiento a lo reiterado en numerosas ocasiones por el Consejo Consultivo de Aragón (Dictámenes 20/2000 y 81/2002), en el sentido de ser preciso un acto formal de inicio del procedimiento con la apertura de un expediente en el que de forma ordenada se han de acumular todos los trámites y documentos.

2º.- Consta en el expediente la realización del oportuno trámite de consulta pública previa, dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, estableciéndose como plazo para la misma del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2017, para dar cumplimiento con lo dispuesto en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

3º.- El artículo 48.3 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo exige que el proyecto normativo vaya acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación. En este sentido, con la presente memoria se considera que se da cumplimiento a las exigencias de tal precepto.

4º.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, lo cual se entiende aplicable al presente caso, dado que el texto que se pretende aprobar supone una innovación del ordenamiento jurídico, y existen evidentes intereses de los ciudadanos, de conformidad con la normativa citada en el primer apartado de esta memoria.

Asimismo, el artículo 133.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre establece que, sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por 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 su objeto.

De esta manera, la Orden de inicio del procedimiento contempla en este sentido ampliar el trámite de audiencia con el de información pública de conformidad con lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 9/2009, de 11 de mayo.

Se deberá dar traslado así del texto del proyecto a las Administraciones o entidades que constan como representadas en la composición del Observatorio, sin perjuicio de las audiencias totales que se efectúen.

5º.- Asimismo, se considera oportuno que el texto de proyecto normativo sea remitido a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos del Gobierno de Aragón para su conocimiento y emisión de las observaciones y precisiones que resulten oportunas.

6º.- Según lo establecido en el artículo 16.1 de la Ley 5/1998 de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, se considera que debe ser consultado preceptivamente el Pleno del Consejo Escolar de Aragón.

7º.- Igualmente, será necesario informe de la Secretaría General Técnica de este Departamento, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas, cumpliendo así la exigencia marcada en el artículo 50.1 a) de la Ley 2/2009 de 11 de mayo.

8º.- Atendiendo a lo establecido en el artículo 50.1 b) de la Ley 2/2009 de 11 de mayo y en el artículo 3.3 a) del Decreto 167/1985 de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, se precisa la emisión de informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

9º.- Se contempla necesaria la solicitud y emisión de dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, según se desprende del artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, en el que se recoge la consulta preceptiva del órgano consultivo en el supuesto de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones.

10º.- Este centro directivo efectuará aquellos otros trámites que conforme a la normativa específica que sea aplicable puedan ser de realización necesaria a lo largo del procedimiento de elaboración normativa, y no quedasen reflejados en esta memoria justificativa.

11º.- Por último, una vez cumplidos los trámites anteriores, conforme dispone el artículo 43.1 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, la titular del Departamento proponente someterá el proyecto de Decreto al Gobierno de Aragón para su aprobación.

4. IMPACTO SOCIAL Y VALORACIÓN DE LOS EFECTOS.

El Decreto cuya aprobación se pretende, con naturaleza de norma reglamentaria, tiene vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico, y como tal establece la organización y funcionamiento del órgano colegiado.

En este sentido, con las medidas incluidas en el proyecto normativo, se pretende crear un espacio de encuentro para todos los agentes implicados, que permita contribuir a la mejora de la actividad escolar en los centros docentes de la Comunidad Autónoma mediante la evaluación y diagnóstico de la convivencia escolar, convirtiéndose en un recurso útil que permita la participación y la prevención de la violencia.

5. COSTE ECONÓMICO.

El proyecto normativo no supone presupuesto extraordinario ni gasto adicional al previsto en los presupuestos asignados al Departamento de Educación, Cultura y Deporte. No se debe dar así ningún incremento de gasto para la Administración Autonómica.

Así se refleja en la disposición adicional tercera del proyecto normativo, que establece que "La creación y puesta en funcionamiento de la comisión interdepartamental "Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar" no podrá suponer incremento de dotaciones, retribuciones u otros gastos de personal ni, por otros conceptos, incremento neto de estructura o de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. ".

Una vez esté constituido el órgano colegiado y dada su dependencia respecto del Departamento competente en materia de educación no universitaria, todos aquellos gastos ordinarios que se derivasen de su funcionamiento serían asumidos por la Dirección General competente en materia de equidad y/o innovación educativas, actualmente esta Dirección General de Innovación, Equidad y Participación, imputándose a las aplicaciones presupuestarias correspondientes al Capítulo II "Gasto corriente en bienes y servicios". En el momento actual no resulta posible la realización de estimación alguna al respecto.

Zaragoza, a 30 de enero de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE INNOVACIÓN, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN

Fdo. Antonio Martínez Ramos

GOBIERNO DE ARAGON DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE DIRECCIÓN GENERAL DE INNOVACIÓN, EQUIDAD Y PARTICIPACIÓN