



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA DIRECTORA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EQUIDAD DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ACCIÓN CONCERTADA PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA DE PERSONAS ADULTAS EN COLECTIVOS DE ATENCIÓN PREFERENTE EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

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.

La Constitución Española reconoce en su artículo 27 el derecho a la educación de todos los españoles y corresponde a los poderes públicos la garantía de este derecho.

El artículo 9.2 de la Constitución Española y el artículo 20 a) del Estatuto de Autonomía de Aragón establecen que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Además, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 21, afirma 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.

El Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 73 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, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollan.

El sistema educativo español se inspira, entre otros principios, en la concepción de la educación como un aprendizaje permanente desarrollado a lo largo de toda la vida, tal y como lo contempla en su artículo 1 d) la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recientemente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

De acuerdo con lo establecido en la citada ley, la educación de personas adultas será impartida en centros docentes ordinarios o específicos debidamente autorizados por la Administración educativa competente, cuando conduzca a la obtención de uno de los títulos establecidos en dicha ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la misma.

Uno de sus objetivos de la Ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón, es garantizar que las personas adultas puedan adquirir las titulaciones del sistema educativo no universitario mediante una oferta adaptada a sus necesidades.



El artículo 2 apartado 2 de dicha ley establece que la Comunidad Autónoma de Aragón promoverá el aprendizaje a lo largo de la vida adulta en colaboración y buscando mecanismos de coordinación con otras Administraciones públicas, agentes económicos y sociales, y entidades educativas, culturales y sociales, como instrumento de inclusión y vertebración social y territorial para dar respuesta a las necesidades educativas, formativas, sociales y de acceso al mercado laboral de la población adulta.

Asimismo, el artículo 3 apartado 2 dispone que serán objeto de atención preferente las personas con menor cualificación o en riesgo de exclusión social o laboral, así como los jóvenes carentes de cualificación que se encuentren fuera del sistema educativo.

Por su parte, el artículo 39 apartado 2 señala la posibilidad de desarrollar los programas formativos vinculados a dicha ley, dentro de los sectores de atención preferente conforme al apartado 2 de su artículo 3, mediante acción concertada, conforme a la normativa general que la regula, cuando dichas actuaciones sean gestionadas por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con el objetivo de mejorar su perfil para la inserción personal y social o la mejora de la empleabilidad. En todo caso, la Administración de la Comunidad Autónoma fijará los requisitos y las condiciones mínimas, básicas y comunes, aplicables a estos conciertos, así como sus condiciones económicas, atendiendo a tarifas máximas o módulos, revisables periódicamente, que retribuirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones, garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad prestadora, sin incluir el beneficio industrial.

El régimen general de la acción concertada se encuentra regulado en la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, y se plantea como una forma de gestión de servicios alternativa a la gestión directa o indirecta de los servicios, contemplada también en el ámbito educativo, como establece la Ley 2/2019, de 21 de febrero, tal y como se ha señalado anteriormente, que permite la participación de entidades sin ánimo de lucro en la prestación de servicios no económicos de interés general, remitiéndose dicha ley a la normativa general que regula la acción concertada.

Por otra parte, el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, señala en su artículo 1 que corresponde a este la planificación, implantación, desarrollo, gestión y seguimiento de la educación en Aragón. Igualmente, se le atribuye el ejercicio de las funciones y servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza, cultura, patrimonio cultural, deporte y política lingüística y, en particular y entre otras, la gestión y desarrollo de las actuaciones y de los programas relativos a la adquisición y evaluación de competencias para el aprendizaje permanente.

Del mismo modo, de conformidad con su artículo 14.1 le corresponde a este Departamento a través de la Dirección General de Planificación y Equidad, la educación permanente de las personas adultas, de acuerdo con la citada Ley 2/2019, de 21 de febrero.

Por otro lado, se ha llevado a cabo la adecuación del proyecto de orden con las prescripciones establecidas tanto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de



estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En cumplimiento del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, en la tramitación de esta orden se han respetado los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El colectivo al que va destinado el desarrollo de programas formativos mediante acción concertada son, tal y como señala la Ley 2/2019, de 21 de febrero en su artículo 3 apartado 2, las personas con menor cualificación o en riesgo de exclusión social o laboral, así como los jóvenes carentes de cualificación que se encuentren fuera del sistema educativo. Dada la vulnerabilidad de este colectivo, se considera adecuado que estos servicios sean prestados por entidades de carácter social, garantizando con ello el principio de calidad asistencial, ya que la administración educativa no dispone de medios suficientes para la gestión adecuada de este servicio.

Su labor se pone igualmente de manifiesto en la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del tercer sector de acción social, que prevé la potenciación de los mecanismos de colaboración entre la administración y las entidades del tercer sector de acción social, para el desarrollo de programas de inclusión social de personas o grupos vulnerables en riesgo de exclusión social y de atención a las personas con discapacidad o en situación de dependencia, de tal forma que no queden sus necesidades descubiertas.

Por todo ello, se considera justificada la necesidad de aprobar una orden por la que se regule la acción concertada para la Educación Secundaria de Personas Adultas en colectivos de atención preferente conforme al apartado 2 del artículo 3 de la Ley 2/2019, de 21 de febrero, en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo de los itinerarios formativos en educación secundaria, para que dichas actuaciones puedan ser gestionadas por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con el objetivo de mejorar el perfil de las personas integrantes de dichos sectores de atención preferente para la inserción personal y social o la mejora de la empleabilidad y conseguir una mejor y más eficiente prestación de servicios educativos a las personas.

Por otro lado, los preceptos contenidos son coherentes con el ordenamiento jurídico, tanto con lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, con la Ley Orgánica 2/2006, de mayo, de Educación modificada por la Ley Orgánica 3//2020, de 29 de diciembre, así como con la con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con la Ley 8/2015, de 23 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y con la Ley 2/2019 de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asimismo, en aplicación del principio de transparencia, se ha facilitado la participación activa en la elaboración de la norma de los posibles destinatarios, mediante el trámite de consulta pública previa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, (<https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion>) y a través de los trámites de audiencia e información pública.



2. ESTRUCTURA DE LA NORMA Y CONTENIDO.

El texto del proyecto de orden consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, formada por veintidós artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El articulado se distribuye en cinco capítulos en los que se establecen los requisitos que deben cumplir las entidades que pretendan acceder a la acción concertada, la duración de esta, las obligaciones de las entidades, su régimen de incompatibilidad, así como la posibilidad de prestación de servicios complementarios.

Igualmente, se establece el procedimiento para el acceso a la acción concertada por parte de las entidades sociales sin ánimo de lucro, de acuerdo con los principios establecidos por la Ley 11/2016, de 15 de diciembre. Este se realizará previa convocatoria pública en la que se garantizará la publicidad y transparencia para su acceso por las entidades de iniciativa social, debiendo formalizarse mediante documento administrativo.

Asimismo, se regula el régimen de financiación y pago del coste de la acción concertada.

Finalmente, la orden regula los mecanismos de evaluación y seguimiento de los servicios concertados y las causas y procedimiento de resolución de los acuerdos de acción concertada en vigor.

3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

La tramitación de esta orden, en cuanto norma reglamentaria, exige cumplir 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 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

En cuanto a los tramites 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 al Consejero 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.

Se ha aprobado Orden de inicio de 28 de enero de 2021 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se incoa el 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.- Asimismo, se ha efectuado el trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 da cumplimiento a las exigencias de tal precepto.

4º.- El artículo 13.1 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, señala que todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

En este sentido, se debe emitir la correspondiente memoria económica que justifique los términos exigidos, que se incorporará al expediente administrativo. Se deberá requerir igualmente el correspondiente informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública.

5º.- 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 existen derechos intereses de los ciudadanos.

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 forma, la orden de inicio del Consejero de Educación, Cultura y Deporte citada amplía 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.

6º.- Asimismo, se considera oportuno que se dé traslado del proyecto normativo a otras Direcciones Generales competentes en materia educativa del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, a efectos de que puedan emitir las aportaciones y observaciones que estimen oportunas en relación con el mismo.

7º.- El proyecto de orden se someterá al informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de conformidad con el



artículo 50.1 a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

8º.- 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.

9º.- Atendiendo a lo establecido en el artículo 50.2 b) de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, para la aprobación de normas cuya competencia corresponda al Presidente, los Vicepresidentes o los Consejeros, no será preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se trate de reglamentos que se dicten directamente en desarrollo de una ley o norma con rango de ley.

Al tratarse de una norma que se dicta en desarrollo de una ley, es precisa la emisión tanto del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.1 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo y en el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, se precisa la emisión de informe preceptivo de la Dirección General de Servicios, como del dictamen del Consejo Consultivo, como recoge el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

10º.- La propuesta normativa debe ser aprobada mediante orden del titular del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, y posterior publicación en el Boletín Oficial de Aragón, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que exige la Ley 8/2015 de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana.

11º.- Por último, se considera que el procedimiento de elaboración del proyecto reglamentario responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de diciembre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

4. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS.

4.1. Impacto social de las medidas.

Este supuesto de colaboración público privada con entidades de economía social en el ámbito educativo, va a resultar una estrategia adecuada para conseguir una mejor y más eficiente prestación de servicios educativos a las personas que integran el colectivo objeto de atención preferente que dispone el artículo 3.2 de la Ley 2/2019, de 21 de febrero, esto es, personas con menor cualificación o en riesgo de exclusión social o laboral, así como los jóvenes carentes de cualificación que se encuentren fuera del sistema educativo.

Tal y como establece la citada ley, el objetivo es mejorar el perfil de las personas integrantes de dichos sectores de atención preferente para la inserción personal y social o la mejora de la empleabilidad, garantizando con ello una educación inclusiva.



4.2 Efectos económicos

El coste y financiación de las actuaciones objeto del proyecto de orden quedan debidamente justificados en la memoria económica emitida por la Directora General de Planificación y Equidad que obra incorporado en el expediente administrativo.

A la fecha de la firma electrónica
Ana Montagud Pérez
Directora General de Planificación y Equidad