



Informe nº registro DG-SSJJ: 206/2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por el **DIRECTOR GENERAL DE INNOVACION Y FORMACION PROFESIONAL DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE** que ha tenido entrada con fecha 31 de marzo de 2022 sobre el **“Anteproyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón”**, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

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 2 de diciembre de 2020, del Consejero del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, se ordena el inicio del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón.

III. El Gobierno de Aragón, mediante Acuerdo de 26 de enero de 2022, tomó conocimiento del anteproyecto de Ley de participación de la comunidad educativa en los centros docentes en Aragón, acordando los trámites a realizar en el procedimiento de elaboración, entre los que figuraban el de audiencia e información pública, celebrar un proceso de deliberación participativa de acuerdo con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, solicitar los informes preceptivos del Consejo Escolar de Aragón y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como los demás informes que legalmente tengan carácter preceptivo o cuya solicitud se estimase pertinente.



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.

V. Con fecha 31 de marzo de 2022, 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 los artículos 2 y 5 del 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, que determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica. En el presente caso, el informe tiene carácter preceptivo de conformidad el artículo 5.2 a) del citado Decreto 169/2018, de 9 de octubre.

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, La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su parte expositiva que la participación de la comunidad educativa y el esfuerzo compartido que deben realizar el alumnado, las familias, el profesorado, los centros, las Administraciones, las instituciones y la sociedad en su conjunto constituyen el complemento necesario para asegurar una educación de calidad con equidad.

Asimismo, insiste en la importancia de la preparación del alumnado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable. La relación completa de principios y fines permitirá asentar sobre bases firmes el conjunto de la actividad educativa.

De esta manera, la Ley concibe la participación como un valor básico para la formación de una ciudadanía autónoma, libre, responsable y comprometida y, por ello, las Administraciones educativas garantizarán la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros educativos.

El artículo 1 j) de dicha Ley señala 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 participación de la comunidad educativa en la organización, gobierno y funcionamiento de los centros docentes.

Asimismo, en su Título V regula la participación, autonomía y Gobierno de los centros docentes. Así, su artículo 118 establece entre otras cuestiones que la participación es un valor básico para la formación de ciudadanos autónomos, libres, responsables y comprometidos con los principios y valores de la Constitución, y que las Administraciones educativas fomentarán, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación del alumnado, profesorado, familias y personal de administración y servicios de los centros educativos.

En esta línea, el artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece que el principio de participación de los miembros de la comunidad escolar inspirará las actividades educativas y la organización y funcionamiento de los centros públicos.

El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón señala 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, entre otras, las funciones relativas a la ordenación del sector de la enseñanza y la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación y la formación y el perfeccionamiento del personal docente.

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 establece en su artículo 1 que corresponde a dicho 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, patrimonio cultural, deporte y política lingüística.

De conformidad con lo señalado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y de acuerdo con las competencias atribuidas de Departamento de Educación, Cultura y Deporte, se considera necesaria la regulación a través de esta Ley, de la participación en las comunidades educativas, tanto en lo referente a los contenidos de los procesos de aprendizaje como en relación con la organización y gestión de las mismas.

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 debe seguir el procedimiento establecido en el Capítulo IV del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, Procedimiento de elaboración de las normas con rango de



ley y reglamentos, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009 (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 46.1. 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, 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.

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 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte de 2 de diciembre de 2020, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley.

B) No se considera oportuna la realización del trámite de consulta pública previa, previsto en el artículo 47 de la LPGA, ya que como hemos anticipado se ha celebrado (y sustituido) por un proceso de deliberación participativa previsto en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, *“Se denomina proceso de deliberación participativa al contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones públicas aragonesas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía. Los procesos de deliberación participativa podrán realizarse en el seno de procedimientos relativos a la determinación de las políticas públicas de las Administraciones públicas aragonesas”*.

C) Se incluye también de forma correcta Memoria justificativa del Director General de Innovación y Formación Profesional, de 28 de octubre de 2021, exigida por el artículo 48.1º. 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, acompañado de una memoria justificativa que contendrá:*

a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.

b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.



c) *Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.*

d) *El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.*

e) *Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia”.*

Y Memoria Económica del Director General de Innovación y Formación Profesional, de 5 de noviembre de 2021, exigida por el mismo artículo 48.3º. LPGA, “*Se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”.*

D) Igualmente, consta en la documentación remitida a este Centro Directivo, informe de evaluación de impacto de género, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, de fecha 10 de diciembre de 2021. Asimismo, consta en el expediente remitido el informe de evaluación de impacto en el caso de disposiciones normativas puedan afectar a personas con discapacidad, emitido por la Unidad de Igualdad, de la misma fecha, 10 de diciembre de 2021, de conformidad con el artículo 48.4º. de la LPGA.

E) El informe preceptivo exigido de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 30 de diciembre de 2021, correcto, así como la toma de conocimiento del Anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno como exige el Artículo 49 de la LPGA, Acuerdo de 26 de enero de 2022, certificado por la Secretaria del Consejo de Gobierno.

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 52 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 sometido a informe consta de un índice, un preámbulo (Exposición de Motivos) y una parte dispositiva integrada por un total de sesenta y un artículos, que se distribuyen en cuatro títulos, a lo que hay que añadir una disposición transitoria, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

a) Exposición de motivos

La parte expositiva del Anteproyecto de Ley, denominada acertadamente EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, desde el punto de vista de la técnica normativa cumple con las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de fecha 28 de mayo de 2013 del Consejo de Gobierno (B.O.A. núm. 119, de 19 de junio de 2013), que fueron modificadas por posterior Acuerdo de fecha 29 de diciembre de 2015 del Consejo de Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Presidencia en el B.O.A. 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, y son obligatorias en la redacción de Anteproyectos de leyes en nuestro ámbito autonómico de conformidad con el artículo 48.1º. de la LPGA. Así, la Directriz 1. División, dice “*Los anteproyectos de ley (..) 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, identificándose con “*números romanos centrados en el texto*”.

Y sobre su contenido, 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*”, 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 sesenta y un artículos, que se distribuyen en cuatro títulos, (preliminar y primero a tercero) a lo que hay que añadir una disposición transitoria, una disposición derogatoria, 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»”,** 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, El Título preliminar se refiere a las disposiciones comunes, recogiendo como objeto la definición e impulso de la participación en las comunidades educativas, y el establecimiento de los procesos que puedan desarrollarse en ellas al respecto.

Se destaca que la Ley será de aplicación a los centros docentes no universitarios radicados en la Comunidad Autónoma de Aragón, pudiendo los centros privados adoptar lo recogido para la organización de la participación, siempre con respeto a las disposiciones que le son aplicables en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.



El Título primero aborda la participación educativa a través de tres capítulos. Su capítulo primero se centra en asentar los conceptos, definiciones y principios que resultarán esenciales para la aplicación real y efectiva de esta Ley.

En este capítulo se indica que la ley regula la participación colectiva de los miembros de la comunidad educativa y, entre sus principios, incorpora aquellos dirigidos al objetivo principal de adquisición de competencias por parte del alumnado. Este principio centra la Ley en el alumnado como protagonista de su propio proceso de adquisición de competencias y establece que la participación del resto de los miembros debe dirigirse a la consecución de dicho objetivo mediante la implantación de una cultura participativa.

Además, la Ley establece también entre los principios de la participación el afianzamiento de las relaciones no solo como comunidad educativa sino también con su entorno conformando la comunidad educadora como un ámbito que incorpora todas las colaboraciones de otras entidades con el mismo objetivo para el desempeño de proyectos comunes.

Finalmente, el capítulo incorpora la descripción de niveles que permitan a las comunidades educativas evaluar la participación y establecer planes de mejora de la misma, e indica que la evaluación de la participación formará parte de la evaluación del sistema educativo.

Por su parte, el capítulo segundo recoge el ámbito de la información y comunicación en la participación, con una clara vocación de subrayar la necesidad de atender a la calidad de la información, así como a los cauces de comunicación que garanticen que esta información llega a toda la comunidad educativa, debiendo reflejarse todo ello en el Plan de Comunicación del centro educativo.

Asimismo, el capítulo tercero, formación para la participación, contiene la regulación referida a la necesaria formación que debe tener la comunidad educativa en el plano de la participación para el correcto ejercicio de la misma, siendo de especial relevancia la formación del profesorado como agente activo en el impulso de la participación del resto de miembros de la comunidad educativa.

El Título segundo se centra en la educación para la participación, entendida como aquella necesaria para la adquisición y mejora de una serie de habilidades, conocimientos, valores y actitudes, que faciliten la participación en los contextos educativos y sociales, y capaciten a su vez para la colaboración y la suma de esfuerzos.

En aplicación de los principios mencionados se hace necesario establecer la formación del alumnado en participación como parte del proceso de adquisición de competencias, desarrollándose en contenidos, metodologías, prácticas y evaluación de dicho proceso. En este sentido la ley emplaza a todos los miembros de la comunidad educativa a participar en el proceso de adquisición de competencias del alumnado bien



a través del desempeño profesional o a través del modelo y de la práctica de la participación.

Además, la Ley establece la relación directa entre la mejora del clima de convivencia y la participación de la comunidad educativa, plantea su necesaria programación incorporando los Planes de Acogida y el Plan de Convivencia y establece aquellos contenidos que deben formar parte del proceso de adquisición de competencias por parte del alumnado.

Finalmente, el título aborda la relación de las comunidades educativas con su entorno en dos sentidos: por uno, la participación del alumnado en el entorno para facilitar la práctica de la participación y el aprendizaje en entornos reales, y por otro, la participación del entorno en el logro de los objetivos de cada comunidad educativa a través de alianzas y proyectos comunes, generando comunidades educadoras y redes en torno a ellos.

El Título tercero recoge los diferentes aspectos de las organizaciones a las que debe responder la participación educativa, a través de cuatro capítulos.

Su capítulo primero se centra en definir los conceptos de procesos participativos y estructuras de participación que la identifiquen e impulsen y que faciliten el desarrollo de la cultura participativa.

El segundo capítulo busca establecer los procesos de participación, señalando sus diferentes fases y las determinadas condiciones y características que son necesarias para su adecuado desarrollo y evaluación, permitiendo generar adherencia a los objetivos y proyectos de la comunidad educativa.

El capítulo tercero define con claridad las estructuras de participación, las cuales podrán ser formales o no formales y responder a un carácter temporal o permanente. Analiza las estructuras formales presentes en el aula y el centro educativo, poniendo de relieve la condición de estructura de participación del Grupo y el Grupo-clase, fundamentales para alcanzar los objetivos de los procesos de adquisición de competencias. Así mismo propone la definición de nuevas estructuras no formales que faciliten a las comunidades educativas su organización y participación y establece otras de ámbito territorial.

El capítulo cuarto regula los Consejos Escolares de ámbito territorial, contemplando el Consejo Escolar de Aragón, los Consejos Escolares Comarcales y los Consejos Escolares Municipales, definiéndolos en cuanto a su naturaleza, composición y creación.

Como novedad, dadas las experiencias obtenidas en las décadas precedentes, y ante las peculiaridades territoriales a las que responde nuestra Comunidad Autónoma, así como atendiendo a criterios operativos, desaparece la figura de los Consejos Escolares Provinciales, contemplados en la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, dándose un mayor impulso al ámbito municipal y comarcal.



CONCLUSIONES

- 1.** El presente Anteproyecto de Ley se dicta en desarrollo del artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, respetando la legislación básica estatal en esta materia contenida en el Capítulo I del Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, Participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros.
- 2.** Tanto el procedimiento legalmente establecido, como la redacción del texto, es ajustada a Derecho.

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

En Zaragoza, a fecha de la firma electrónica

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN