



Ref.: 3178

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS INSTRUCCIONES QUE REGULAN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ESCUELAS OFICIALES DE IDIOMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

A solicitud de la Dirección General de Planificación y Equidad y dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de Orden por la que se aprueban las instrucciones que regulan la organización y funcionamiento de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se emite el siguiente

INFORME

I. Competencia para emitir el presente informe, naturaleza jurídica del reglamento y competencia para su aprobación.

▪ Con fecha 21 de mayo de 2022, tiene entrada en esta Secretaría General Técnica, a través de la herramienta BENT, escrito de la Dirección General de Planificación y Equidad, solicitando la emisión de informe sobre el citado proyecto de orden referenciado. Se adjunta a la solicitud de informe la documentación resultante de su elaboración y tramitación, que se analiza en los siguientes epígrafes.

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto normativo por esta Secretaría General Técnica, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

▪ Sobre la naturaleza jurídica del reglamento, tal y como establece su exposición de motivos, viene a desarrollar lo establecido en el Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado mediante Decreto 59/2019, de 9 de abril. Por tanto, se niega el carácter ejecutivo del reglamento propuesto para informe, y se deduce la naturaleza organizativa del mismo.

▪ En cuanto a la competencia para el desarrollo normativo al que se refiere el párrafo anterior, el artículo 43 de Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria, si bien sus miembros podrán desarrollarla cuando les habilite para ello una ley o reglamento aprobado por el Gobierno. En este caso, 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 ampara las competencias que corresponden al mismo en materia de enseñanzas de régimen especial, en su artículo 14.1.i), en particular, a la Dirección General de Planificación y Equidad, órgano impulsor de la tramitación de la misma. Por otro lado, el Decreto 59/2019, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su disposición final primera, habilita al departamento competente en materia de educación no universitaria del Gobierno de Aragón para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de esa norma. Se confirma, así, la competencia del consejero para la aprobación de este reglamento, mediante orden.



II. Procedimiento de elaboración de la norma:

- El proyecto de norma que se está tramitando está incluido en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2022, aprobado por éste mediante Acuerdo de 22 de diciembre de 2021.

- El Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante LPGA), cuyo título VIII se refiere a la capacidad normativa del Gobierno de Aragón y contempla el procedimiento de elaboración de normas. Este Decreto Legislativo deroga la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y sus modificaciones. En su disposición transitoria única, establece que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la fecha de su entrada en vigor, se regirán por la legislación anterior, entendiéndose, a esos efectos, que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos. Por otro lado, y con carácter previo a esta norma analizada, la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, introdujo importantes cambios desde el punto de vista del procedimiento de elaboración de normas. Fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón el 2 de julio de 2021, entrando en vigor a los veinte días de su publicación. En su disposición transitoria única dispuso, también, que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de esa ley se regirán por la legislación anterior, entendiéndose, de nuevo, a estos efectos, que han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos. Habiéndose firmado la orden de inicio del procedimiento para la elaboración del reglamento que nos ocupa el 6 de marzo de 2020 y siendo esta fecha anterior a las dos normas que acabamos de citar, que o derogan o modifican la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se entiende aplicable esta norma legal al procedimiento que nos ocupa, sin la modificación en ella operada por la Ley 4/2021, de 29 de junio.

- Se establece en los artículos 47 a 50 de la LPGA, de 11 de mayo, el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

- El expediente administrativo es electrónico, como lo son los documentos incorporados al mismo de acuerdo con lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

- A la vista de la documentación remitida, **se informa sobre la tramitación seguida en la elaboración del proyecto de orden** que nos ocupa, lo siguiente:

1. La Orden de 6 de marzo de 2020, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte acuerda el inicio del procedimiento administrativo normativo que nos ocupa. Se acuerda ampliar el trámite de audiencia con el de información pública y se atribuye en esta orden la competencia para la elaboración del proyecto de norma y el impulso de su tramitación a la Dirección General de Planificación y Equidad.

2. Se observa en el expediente la práctica del trámite de consulta pública que contempla la LPAC en su artículo 133.1, incorporando Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, de 7 de marzo de 2020, en el que se especifica que el mencionado



Secretaría General Técnica
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avda. de Rantillas, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

proyecto normativo se publicó del 12 de junio al 25 de marzo de 2020, no obteniéndose ninguna alegación de este trámite.

3. Según se establece en el artículo 48.3 de la LPGA, el proyecto normativo deberá acompañarse 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, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”*.

Se ha incorporado al expediente la memoria justificativa del proyecto, firmada por el Director General de Innovación y Formación Profesional, con fecha 27 de enero de 2021 en la que se justifica ampliamente la necesidad de promulgación de esta norma y su inserción en el ordenamiento jurídico. Se indica que, en la actualidad, la Orden de 20 de agosto de 2002, con sus modificaciones, ha venido regulando la organización y funcionamiento de las escuelas oficiales de idiomas y que, en lo no previsto en ella, es de aplicación el Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria. Por Decreto 59/2019, del Gobierno de Aragón, de 9 de abril de 2019, se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón, previendo, en su disposición final primera, la habilitación al Departamento para dictar cuantas disposiciones resultasen necesarias para el desarrollo y aplicación de esta norma. En esta situación es en la que se elabora la orden que ahora se analiza.

La memoria justificativa incorpora un análisis de la estructura y contenido de la norma. Se analiza, así mismo, su impacto social, deduciéndose su carácter positivo. Se analiza, en un apartado diferenciado, el impacto de la norma en materia de igualdad de género, deduciéndose un impacto, igualmente, positivo. En cuanto a la materia de discapacidad, también se incluye un apartado que se refiere a su análisis, afirmándose, igualmente, los efectos favorables de la aprobación de la norma en este ámbito. Finalmente, se incluye un último apartado relativo al impacto económico, del que se niega que comporte gasto adicional al presupuesto del departamento ni necesidad alguna de financiación. Se observa, no obstante, más adelante, en el expediente, la existencia de la memoria económica del proyecto normativo, firmada por la Directora General de Planificación y Equidad, con fecha 13 de mayo de 2022, en la que se desglosan las diferentes modificaciones que comporta la norma sobre la estructura orgánica de las Escuelas Oficiales de Idiomas ya existente y sobre la oferta educativa y se analiza la posible implicación de costes económicos, concluyéndose en sentido negativo.

4. Mediante Resolución de 5 de febrero de 2021, de la Directora General de Planificación y Equidad, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 17 de febrero de 2021, se ordenó el trámite de información pública del proyecto normativo que nos ocupa. Así mismo, se practicó el trámite de audiencia pública mediante traslado del proyecto normativo a las entidades más representativas. Se dio, asimismo, traslado del texto al Justicia de Aragón, a las Oficinas Delegadas del Gobierno de Aragón, a las Escuelas Oficiales de Idiomas de Aragón y al CARLEE. Además, según expresa el Informe de la Directora General de Planificación y Equidad, de 9 de junio de 2022, se garantiza la participación de las organizaciones sindicales a través de dos mesas técnicas y dos sectoriales, recogiendo las aportaciones realizadas al respecto.

5. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, consultado el Portal de Transparencia de Aragón, en el apartado “Normas en trámite de elaboración”, constan



Secretaría General Técnica
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avda. de Rantillas, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

publicados los documentos administrativos remitidos a esta Secretaría General Técnica, como parte del expediente.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1.a) de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón, se solicitó informe a este órgano, obteniéndose informe favorable tras su sesión plenaria de 23 de marzo de 2021, con observaciones al proyecto normativo.

7. De las numerosas alegaciones recibidas, fruto de los anteriores trámites, da cuenta el Informe de la Directora General de Planificación y Equidad, de 9 de junio de 2022, que describe el criterio de su aceptación y rechazo e incluye un detallado cuadro, como anexo a ese informe, con el análisis por alegaciones, contenido, valoración y consecuencia. Este órgano revisor comparte el criterio mantenido por el órgano gestor en esta labor y comprueba la plasmación de las alegaciones aceptadas, en la versión final del proyecto.

8. Mediante escrito de 17 de mayo de 2022, de la Directora General de Planificación y Equidad, se remite al Departamento de Hacienda el borrador de la norma, así como la memoria económica, de 13 de mayo de 2022, a efectos de emitir el informe preceptivo y, en su caso, las alegaciones que se estimen oportunas.

Con fecha de 26 de mayo de 2022, el Director General de Presupuestos, Financiación y Tesorería emite informe advirtiendo sobre la discrepancia respecto a la documentación remitida en cuanto a que el Anexo I que acompaña a la memoria cifra el impacto económico en 8.066,16 euros, mientras que en el texto de la memoria se afirma la falta de coste económico derivado de la ejecución de la norma. Así, este órgano solicita que se motive la solicitud del informe de modo que se acredite mediante la correspondiente documentación, cuyo contenido se ajuste a la Circular 1/2021, de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, sobre la aplicación del artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021, cuya aplicación continúa vigente para el ejercicio 2022, en el caso de considerarse que la aprobación de la norma conlleva un efectivo incremento de gasto.

Con fecha 9 de junio de 2022, la Directora General de Planificación y Equidad emite contestación aclarando que la entrada en vigor de la norma no supondría incremento de costes económicos, al contrario, supondría un ahorro de 8.066,16 euros con respecto a la regulación normativa actualmente existente.

No consta en el expediente remitido, ningún otro trámite posterior derivado de esta comunicación entre Departamento de Hacienda y Administración Pública y el órgano impulsor de la norma.

9. No consta, entre la documentación remitida, la memoria explicativa de igualdad, regulada en el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón. Deberá elaborarse e incorporarse al expediente.

10. Se emite una denominada *memoria final*, que realmente es una memoria complementaria de tramitación, firmada por el órgano impulsor de la norma, con fecha 9 de junio de 2022. En ella se justifica el largo lapso de tiempo transcurrido desde que se dictara la orden de inicio de la norma hasta la fecha de hoy, fundamentado, básicamente, en la situación sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y, se explica, ello motiva que se deriven tres versiones del proyecto normativo, que se incluyen en el expediente. A pesar de ser esta memoria de misma fecha que el informe de este mismo órgano respecto de las alegaciones recibidas, se observa que en ella se precisa que, además de los otros trámites participativos ya descritos en párrafos precedentes, la norma fue sometida a tres mesas técnicas, finalmente, y no dos, como se dice en el Informe.



Secretaría General Técnica,
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avda. de Ránlias, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

▪ Una vez analizado el procedimiento seguido hasta la fecha en el expediente normativo que nos ocupa, y respecto de los trámites a impulsar una vez emitido este informe, se indica lo siguiente:

- Una vez emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste deberá incorporarse al expediente y adecuar el texto del proyecto de orden, si así se considera por la Dirección General, a lo observado en él.

- Siendo que la naturaleza de esta norma tiene carácter organizativo, no resulta preceptivo el dictamen de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según se dispone en el artículo 50 de la LPGA, ni el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

- Se recuerda que deberá seguir dándose cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA N° 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

- Cumplidos los trámites anteriores, se recomienda elaborar una memoria final que actualice el contenido de la memoria justificativa y que acompañe al proyecto de reglamento para su posterior aprobación.

- Una vez aprobado el reglamento, éste deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos.

III. Adecuación del proyecto de reglamento a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, vinculantes en la elaboración de los proyectos normativos según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA.

Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, se aprobaron mediante Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y se publicaron la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A. n° 119, de 19 de junio). La estructura del proyecto de reglamento se ha redactado en forma de texto articulado y se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa. Se realizan, no obstante, las siguientes apreciaciones:

- De acuerdo con lo dispuesto en la directriz 43 y si bien la misma está pensada para su aplicación a textos articulados o refundidos o bien reglamentos, estatutos u otras normas aprobados mediante decreto, no siendo el caso de la norma que nos ocupa, ya que ésta se aprueba mediante orden, se considera aconsejable que las instrucciones no vengan recogidas en un Anexo pues, de acuerdo con la directriz 42 no tendría éste la consideración de tal, sino que se inserten a continuación del articulado y disposiciones del final de la norma.
- De acuerdo con la directriz 28, la identificación de los artículos no debe hacerse en negrita, mientras que el titulado debe escribirse en cursiva.
- De acuerdo con las directrices 34 y 35, las disposiciones del final de la norma no deben escribirse en negrita.
- El contenido del artículo 2, de acuerdo con lo dispuesto en la directriz 39.c), reviste naturaleza de disposición final, por lo que se recomienda se plasme en la norma como tal.



Secretaría General Técnica
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avda. de Ránlias, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

- Deberá de tenerse en cuenta, en las instrucciones, lo dispuesto en la directriz 53, de modo que la primera vez que se cite una norma, deberá ser con su cita completa y, en las posteriores ocasiones de remisión a la misma norma, se citará de forma abreviada (tipo, número, año y fecha).

Desde el punto de vista del empleo del lenguaje, ortografía y redacción:

- Exposición de motivos, tercer párrafo, donde dice *habilitaba* debe decir “habilita”, pues se trata de una norma que continúa vigente.

Se recomienda la siguiente redacción para el comienzo de este párrafo: “El Decreto 59/2019, de 9 de abril, del Gobierno de Aragón, aprueba el Reglamento Orgánico...”

- Instrucción 2 a) donde dice *en todos los casos. Se nombrará*, se sugiere sustituir el punto por dos puntos o una coma. Este mismo criterio se recomienda para el apartado b) de la misma instrucción.

IV. Contenido material de la norma:

▪ Ha sido analizado por este órgano informante el contenido material de la norma, que se informa favorablemente. No obstante, se hacen una serie de consideraciones:

- Respecto al título de la norma y el que introduce las instrucciones, se considera más adecuado el siguiente: “Orden por la que se aprueban las instrucciones de organización y funcionamiento de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón”. El motivo es que las instrucciones, en sí mismas, no regulan, sino que quien lo hace es la Orden del Consejero del departamento. Lo mismo cabe decir del contenido del artículo 1.

Por otro lado, se aconseja dejar al momento en que la norma se apruebe y se publique en el Boletín Oficial de Aragón, la incorporación de las referencias en el título sobre número de disposición y fechas.

Por último, la referencia que se contiene en el título que introduce las instrucciones, a las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Diputación General de Aragón, se considera más adecuado que se relacione con la Comunidad Autónoma de Aragón, en coherencia con el Decreto 59/2019, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Oficiales de Idiomas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la parte expositiva del proyecto normativo, se alude a la justificación de la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, según lo exigido en el segundo inciso del apartado 1 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Sobre esta obligación, sin embargo, se recuerda que ésta consiste no sólo en relacionar los principios a los que ha de ajustarse la norma, sino en justificar su adecuación a ellos, no habiéndose encontrado un análisis del cumplimiento de estos principios ni en la memoria justificativa ni en la parte expositiva de la norma.

- En cuanto a las instrucciones, se recomienda evitar reiteraciones literales de lo dispuesto en el Reglamento Orgánico, en entre otras, las instrucciones 1, 5, 34 etc...
- Se sugiere la revisión de lo dispuesto en la instrucción 5.a), en donde dice o *realizando cualquier otra labor que les encomiende*, por no ser del todo coherente desde el punto de vista gramatical.
- En la instrucción 18, lo dispuesto sobre la duración del mandato no es del todo respetuosa con lo establecido en el artículo 47.1 del Reglamento Orgánico en el que,



Secretaría General Técnica,
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avda. de Ránlias, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

el cese de la duración del Director o Directora que los haya designado es una causa más, con el mismo tratamiento, de las distintas que se prevén en ese artículo. En todo caso, se sugiere sustituir la expresión *salvo* por “sin perjuicio de”.

- No se estima correcta, en la instrucción 46, la remisión que se hace al artículo 2.4 del Reglamento Orgánico en cuanto a las modalidades de enseñanzas por cuanto el apartado del artículo precitado que contiene esas modalidades de enseñanzas es el 2º.
- Podría acotarse más la remisión que se hace en las instrucciones 65 al Reglamento Orgánico, mediante la identificación del artículo concreto que se desarrolla, resultando la expresión *De acuerdo con lo establecido en el Reglamento Orgánico*, demasiado genérica.
- Se recomienda revisar la maquetación, por mantener un criterio uniforme a lo largo de las instrucciones, a partir de la nº 100 en adelante.

Es cuanto procede informar.

A la fecha de la firma electrónica,

Estela Ferrer González

Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.