



Informe nº registro DG-SSJJ: 560/2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la **SRA. DIRECTORA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EQUIDAD DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE** que ha tenido entrada con fecha 5 de octubre de 2022 sobre el *“Proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se crea y se regula la concesión del distintivo de calidad “Sello de centro promotor de igualdad y convivencia positiva” para centros docentes sostenidos con fondos públicos que desarrollen buenas prácticas relativas a la igualdad y convivencia en el ámbito del sistema educativo aragonés”*, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

Primero. – 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, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales 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.

Segundo. - Antes de analizar el contenido del Proyecto de Orden remitido, la primera cuestión que debemos analizar es la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Orden.

Para ello, debemos de partir de las competencias asumidas en esta materia de conformidad con el artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EA), que establece que la Administración autonómica ostenta competencia exclusiva 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”*, lógicamente, respetando la regulación básica sobre esta materia.



Asimismo, la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, regula en su artículo 30 las acciones que ha de impulsar la administración educativa para asegurar la necesaria educación en igualdad de género en todos los centros educativos de Aragón. Entre otras acciones, el apartado 13 del mismo establece que el Gobierno de Aragón promoverá un distintivo de calidad para aquellos centros educativos que implanten planes y programas de igualdad. También fomentará la colaboración con entidades que desarrollen aspectos sobre la igualdad de género, así como sobre otras masculinidades y que promuevan la reflexión sobre todo lo que significa ser varón en esta sociedad y cómo afecta al resto de personas y a la estructura cultural donde vivimos.

Y 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 discriminación o violencia. Además, la disposición final primera de dicho decreto faculta al titular del Departamento competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto.

Con el fin de reconocer a los centros docentes que realizan buenas prácticas en convivencia, el artículo 3.g) de la Orden ECD/1003/2018, de 7 de junio, por la que se determinan las actuaciones que contribuyen a promocionar la convivencia, igualdad y la lucha contra el acoso escolar en las comunidades educativas aragonesas, establece que el departamento competente en materia de educación no universitaria articulará los medios necesarios para ello, que es, precisamente, la finalidad de la norma reglamentaria proyectada.

Así pues, el Proyecto de Decreto puede subsumirse dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y dentro de la misma, corresponde la elaboración del presente Proyecto de norma reglamentaria al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con el Decreto de 5 de agosto de 2019, 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, el Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y 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.



Respecto a la competencia para la elaboración del proyecto de Orden, corresponde iniciar y proceder a la elaboración del presente Proyecto de norma reglamentaria al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, como disposición que se dicta en el desarrollo de la política del Gobierno en materia propia de este Departamento, conforme a los artículos 10.1 y 10.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo LPGA), para que posteriormente proponga el Consejero del Departamento de Hacienda y Administración Pública, su aprobación al Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, a tenor de los artículos 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y 43.1 de la LPGA.

Tercero. – Respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, en cuanto se trata de una disposición de carácter general, deberá ajustarse a lo establecido en la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII de la LPGA, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la citada Ley 2/2009, (no será de aplicación el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón de conformidad con *Disposición transitoria única. Régimen transitorio de los procedimientos. “Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se registrarán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos”*), debiendo efectuar al respecto una serie de consideraciones:

A) En primer lugar, una resolución expresa del órgano competente, en este caso, Orden de 2 de septiembre de 2021 del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto por el que se aprobará la estructura orgánica de dicho Departamento. Concretamente se dicta al amparo de los artículos 40 y 46 de la citada LPGA, éste último atribuye a los miembros del Gobierno la iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y del artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que exige la existencia de un acto formal que inicie el procedimiento de oficio.

B) En segundo lugar, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 133.1, contempla la sustanciación de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, en una previsión que es básica, según confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo y, por tanto, aplicable en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, que la regula en el 47 de la LPGA. “La consulta



pública durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón”.

Consta la preceptiva consulta pública previa a la elaboración del proyecto normativo en el presente caso de forma ajustada a Derecho, ex. artículo 54.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

C) Además, al presente Proyecto de Decreto se acompaña de Memoria justificativa en cumplimiento del artículo 48.1º. de la LPGA. Del mismo modo, consta expresamente la Memoria Económica prevista en el mismo precepto, artículo 48.3 LPGA, 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, cumpliéndose con esta previsión la citada exigencia legal.

D) Igualmente, consta el trámite de Información pública y audiencia prevista en el Artículo 51 de la LPGA, *“Cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el “Boletín Oficial de Aragón”.*

Por ello, y por Resolución de 13 de junio de 2022, de la Directora General de Planificación y Equidad, se ordenó el trámite de información pública del proyecto normativo que nos ocupa. Asimismo, se practicó el trámite de audiencia pública mediante traslado del proyecto normativo a las entidades más representativas.

El artículo 57 de la LPGA dispone que las normas que estén en procedimiento de elaboración deben publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, 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 publicados los documentos administrativos remitidos a esta Dirección General de Servicios Jurídicos como parte del expediente, de manera correcta y acorde a la Ley de Transparencia.



E) Igualmente, consta en el expediente remitido para la emisión del presente informe, Informe favorable del Consejo Escolar de Aragón, en los términos previstos en la Ley 5/1998, en fecha 27 de septiembre de 2022 el Pleno de dicho órgano aprueba el texto propuesto.

F) Asimismo, Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de conformidad con el artículo 52.3º. de la LPGA, que establece que el centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento.

Al mismo tiempo, consta por parte del centro directivo memoria explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma. (artículo 52.4º. de la LPGA). Asimismo, consta en el expediente remitido el informe de evaluación de impacto de género emitido por la Unidad de Igualdad, e informe de impacto por razón de discapacidad emitido por la Unidad de Igualdad, de conformidad con el artículo 48.4º. de la LPGA.

G) Finalmente, como último aspecto procedimental, debemos destacar que nos encontramos ante un reglamento de naturaleza propiamente normativa, por lo que el texto deberá de ser informado, preceptivamente, por el Consejo Consultivo de Aragón, como se deduce del artículo 15.3) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, “*Proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones*”, que exige el preceptivo dictamen del supremo órgano consultivo autonómico cuando se trate de reglamentos ejecutivos que se dicten directamente en desarrollo de una Ley o de un grupo normativo estatal básico, siendo éste el caso que nos ocupa; por lo expuesto, resulta preceptivo recabar Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Cuarto. - Así las cosas, tras efectuar un breve análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto, debemos a continuación efectuar un estudio completo del fondo del asunto, analizando el texto remitido a este Centro Directivo.

La Orden consta de un total de 15 artículos, agrupados en cinco capítulos, una disposición adicional única, una disposición final única y un anexo.

a) En primer lugar debemos analizar la parte expositiva del proyecto de Decreto, desde el punto de vista de la técnica normativa debemos indicar que el Acuerdo de fecha 28 de mayo



de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, Boletín Oficial de Aragón núm. 119 de 19 de junio de 2013, Directrices que se han cumplido en el presente caso.

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”*.

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, su estructura resulta ajustada a Derecho, de conformidad con la Directriz 17. Lugar de inclusión, *“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”. Y a la 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”*.



Así como conforme con lo dispuesto en la Directriz 41 relativa a la Ubicación y composición (Anexos): “Deberán figurar a continuación de la fecha y la firma o firmas, numerados (salvo que sólo sea uno) con romanos y encabezados con la denominación que haga referencia al contenido respectivo, en composición idéntica a la señalada para los títulos y los capítulos de la parte dispositiva. La composición será la siguiente: “**ANEXO I: centrado, mayúscula, sin punto**” (...). Y todas estas previsiones de técnica normativa se han respetado en el texto remitido a este Centro Directivo

La Orden tiene por objeto crear el “*Sello de Centro Promotor de Igualdad y Convivencia Positiva*” como distintivo de calidad para reconocer a aquellos centros sostenidos con fondos públicos que desarrollen buenas prácticas relativas a la igualdad y la convivencia en el ámbito del sistema educativo aragonés, así como la regulación de su procedimiento de concesión. Será de aplicación a los centros docentes sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas no universitarias tanto de régimen general como de régimen especial.

Se establecen los requisitos de los centros docentes para acceder al distintivo, el procedimiento de concesión, así como los elementos identificativos y efectos de la concesión del distintivo de calidad “*Sello de Centro Promotor de Igualdad y Convivencia Positiva*”, y unas previsiones sobre Difusión, información y publicidad, así como el período de validez del distintivo, que será de cuatro cursos escolares, y los supuestos de pérdida de la concesión del distintivo en caso de incumplimiento de la finalidad para la que fue concedido, mediante el procedimiento establecido en el Artículo 15.3 del proyecto de Orden.

En cuanto al contenido de este articulado, su redacción resulta ajustada a Derecho, no planteando ningún problema de índole jurídica, obedeciendo la misma a razones de oportunidad que no compete analizar a este Centro Directivo.

Es cuanto tengo el honor de 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