

NOTA INTERIOR

DE: Secretaría General Técnica
Departamento de Educación, Cultura y Deporte
Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación Administrativa

Fecha
21/06/18

A: Dirección General de INSPECCION EDUCATIVA

Referencia
EGM/pe

ASUNTO: Remisión de informe solicitado

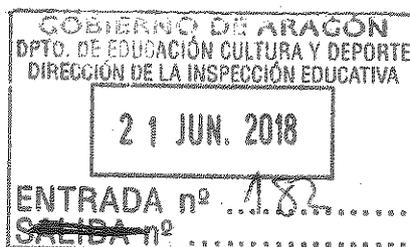
Adjunto se remite informe elaborado por la Dirección General de Servicios Jurídicos con relación a **PROYECTO DE DECRETO QUE ESTABLEZCA EL MODELO DE ANALISIS, EVALUACIÓN Y PROYECCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGÓN.**

LA JEFA DEL SERVICIO DE RÉGIMEN JURÍDICO
Y COORDINACION ADMINISTRATIVA

Fdo.: Elena Guallrat Maestro

Recibí:

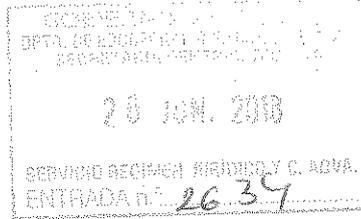
Fecha:



THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

100 EAST EAST

CHICAGO, ILL. 60607
TEL: 773-936-3000



RSJ. nº 815/2017

Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica que ha tenido entrada en la Dirección General de Servicios Jurídicos con fecha 18 de mayo de 2018 con número de Registro 1.014 sobre el proyecto de *Decreto por el que se establece el modelo de análisis, evaluación y proyección del sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

I.-COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DEL INFORME.

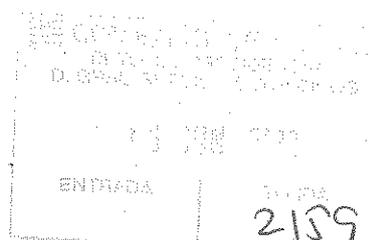
La Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.3 a) del Decreto 167/85, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

II.- COMPETENCIA DE LA CCAA EN LA MATERIA OBJETO DEL INFORME.

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta la competencia compartida con el Estado en Educación. Así, el artículo 149.1.30ª de la Constitución Española señala que:

<<1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia>>.

El Estatuto de Autonomía la recoge en su artículo 73:



<<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(...)>>.

III.- COMPETENCIA PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

La competencia para la elaboración del proyecto de Decreto de norma reglamentaria le corresponde al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, al tratarse de una disposición que se dicta en 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, de Presidente y Gobierno de Aragón (en adelante LPGA).

Posteriormente, el citado Departamento habrá de proponer su aprobación al Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, al amparo del artículo 53.1 EA, y del artículo 43 LPGA.

IV.- ANÁLISIS DE LA CORRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO.

El procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto comenzó el 14 de septiembre de 2017, por lo tanto, con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, son aplicables, además de las previsiones de la Sección 2ª, del Capítulo III Título VIII de Ley 2/2009 LPGA, las novedades introducidas por la citada norma básica.

Enumeraremos los requisitos legales necesarios para la elaboración de este concreto proyecto de Decreto y, posteriormente, analizaremos si se han cumplido en la norma que es objeto del informe.

1. El artículo 132 de la mentada Ley 39/2015 de 1 de octubre dispone que, anualmente, las Administraciones Públicas harán público un **Plan Normativo** que

contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Se señala también en el apartado segundo de este artículo que, una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

En consecuencia, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 23 de enero de 2018, se aprobó el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2018, que fue publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, y en el que **NO** consta expresamente como iniciativa reglamentaria prevista, la que es objeto del presente informe.

2. Iniciativa del miembro del Gobierno correspondiente según la materia, como prevé el artículo 47 LPGA, **a través de Orden de inicio del procedimiento** de elaboración. Esta Orden de inicio resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículos 58 y 59 de la Ley 39/2015) en cuanto que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que requiere de un acto de iniciación adoptado por el órgano competente para asumir la iniciativa, aun cuando tal requisito procedimental no viene expresamente exigido por la Ley 2/2009, pues al estar ante un procedimiento administrativo, ha de ser incoado expresamente, por aplicación de las citadas normas generales de procedimiento administrativo común.

En el expediente consta la Orden de 14 de septiembre de 2017, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, por la que se acuerda la iniciación del procedimiento cumpliendo por tanto los requisitos para la iniciación. Se designa a la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para que proceda a su elaboración y al impulso del procedimiento

3. Consulta pública a través del portal web de la Administración, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma exigida por el artículo 133 de la Ley 39/2015 con carácter previo a la elaboración de un reglamento.

Se ha dado consulta pública previa a través de la web del portal de transparencia de la Administración según consta en las páginas 3 a 6 del Expediente de Elaboración.

4. Publicación del proyecto de elaboración en el portal de transparencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma para dar cumplimiento al artículo 15.1.d de la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, 8/2015 de 25 de marzo el cual dispone:

<<1. Las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: d) Los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos.

La legislación de transparencia del Estado también prevé esta publicación en su artículo 7 y, además, la transparencia se recoge en el artículo 129 de la ley 39/2015 como principio de buena regulación.

Consta publicado el proyecto de Decreto en el Portal de Transparencia.

5. Memoria acreditando la necesidad del reglamento, su inserción en el ordenamiento jurídico y la estimación del coste de aplicación como exige el artículo 48.3 LPGA.

En concreto, constan dos Memorias, la primera de ellas de fecha 19 de enero de 2018 y la segunda de 25 de abril del mismo año, a raíz de las distintas versiones del proyecto derivadas de los trámites de alegaciones y de consulta pública. El contenido de las memorias se estima suficiente y analiza la totalidad de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico. No obstante, en el punto III, relativo a la Justificación y pertinencia de la promulgación de la norma, este Centro Directivo considera, que la justificación de la norma no puede recaer en el objetivo de “no depender de modelos y pruebas confeccionadas por el Ministerio competente” ya que el artículo 6 bis LODE dispone, entre las competencias del Gobierno las siguientes:

2. En Educación Primaria, en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica, sobre los que las Administraciones educativas y los centros docentes realizarán sus funciones de la siguiente forma:

a) Corresponderá al Gobierno:

1.º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales.

2.º Determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas.

3.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas, en relación con la evaluación final de Educación Primaria.

b) Corresponderá al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con las evaluaciones finales de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato:

1.º Determinar los criterios de evaluación del logro de los objetivos de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, en relación con los contenidos de los bloques de asignaturas troncales y específicas.

2.º Determinar las características de las pruebas.

3.º Diseñar las pruebas y establecer su contenido para cada convocatoria.

El contenido de la función evaluadora de la Comunidad Autónoma se ha de poner en relación con las competencias del Estado, por lo que la idea reflejada de “no depender de modelos y pruebas confeccionadas por el Ministerio competente” ha de contrastarse con lo dispuesto en el artículo 6.2 LODE transcrito, por lo que únicamente se podrán elaborar modelos de evaluación en los términos de la LODE, siempre que la competencia no corresponda al Estado.

6. Audiencia de un mes cuando afecte a los derechos de los ciudadanos según el artículo 49.1. LPGA que puede ser ampliado con el de **Información Pública** de un mes mediante la publicación en el BOA, en los términos del artículo 49.2 LPGA.

<<1. 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.

2. *El trámite de audiencia podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento. La información pública se practicará a través del "Boletín Oficial de Aragón", durante el plazo de un mes. La participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática.*

3. *El trámite de audiencia e información pública no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella>>.*

Se ha realizado trámite de audiencia según el expediente de elaboración emitido remitiendo el proyecto de Decreto a entidades que guardan relación directa con la norma en elaboración. No cabe la sustitución de este trámite, como se puede observar del literal del precepto transcrito, desde la modificación operada por ley 2/2016 en la ley 2/2009.

La Orden de Inicio en su apartado tercero preveía que se ampliara la audiencia pública con el trámite de información pública; consta la publicación en el BOA de 6 de febrero de 2018, abriendo plazo de un mes para la presentación de alegaciones según refleja la página 104 del expediente.

7. El artículo 50 PGA exige **Informe preceptivo de la Secretaría General Técnica, de la Dirección General de Servicios Jurídicos y del Consejo Consultivo.**

- Consta informe de la Secretaria General Técnica de 9 de mayo de 2018. Valora la oportunidad, el procedimiento seguido para su aprobación y analiza el contenido del texto normativo.

- Indicar que es preceptiva la emisión de informe del Consejo Consultivo, al amparo de los artículos 50 de la LPGA y 13.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, reguladora del Consejo Consultivo de Aragón.

8. Resulta preceptiva la publicación en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos ex artículo 45 de la Ley 2/2009.

Se hace constar su entrada en vigor expresamente mediante **Disposición Final Segunda**.

V. ESTUDIO DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

El proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón consta de una parte expositiva y diez artículos, dos Disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. Lo analizaremos desde el punto de vista formal y material.

1. Desde el punto de **vista formal**, se adecua a las Directrices de Técnica Normativa, cuya observancia viene exigida por el artículo 48. 2 de la Ley 2/2009. La Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, publica las dichas Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (BOA 19 de junio de 2013). Las Directrices elevan la calidad técnica de las normas, en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 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. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

Sobre este último aspecto, destacar que el Proyecto de Decreto observa en particular las Directrices 1 a 55 de la Orden de 31 de mayo de 2013.

2. Desde el punto de **vista material**, y comenzando por la parte expositiva, esta Dirección General considera que está correctamente redactada. No obstante, dado que se regula una competencia compartida y que en ciertas cuestiones el Estado se reserva la legislación básica, sería adecuado hacer mención que el Decreto se dicta respetando la competencia de legislación básica del Estado sobre esta materia y, en concreto, respetando el contenido del artículo 6 bis LODE que enumera las competencias del Gobierno en evaluación educativa.

En cuanto al articulado, señalar que su redacción y contenido son adecuados en términos generales. No obstante, se han de realizar precisiones en relación con el artículo 6 del proyecto de Decreto.

Las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la competencia del Estado antes aludida, también tienen competencias en la evaluación educativa. Distintas Comunidades como Canarias, Baleares o País Vasco han creado organismos que sistematizan el ejercicio de estas competencias en la Comunidad.

El proyecto, en su redacción originaria, disponía que las funciones de evaluación serían desarrolladas por la Unidad de Análisis y Evaluación de la Secretaría General Técnica. Esta Unidad se regula en el artículo 4.3 del Decreto 314/2015, de 15 de diciembre, de estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, el cual señala que a dicha unidad *"le corresponde la coordinación de planes y programas de análisis y evaluación del sistema educativo"*.

No obstante, a la vista de las alegaciones formuladas en las distintas fases de redacción del proyecto, su versión final en el artículo 6.2 recoge la recomendación de crear un órgano técnico que desarrolle estas funciones. Asimismo, prevé que la Unidad de Evaluación y Análisis sea un mero mecanismo de coordinación entre el órgano técnico y el Departamento.

El referido artículo 6.2 establece que en Aragón la función de evaluación se realice por un Centro de Innovación y Formación Permanente (en adelante CIFE). Estos centros se regulan en el Decreto 105/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón. El artículo 1 de la citada norma señala que el objeto de los CIFE es la formación permanente del profesorado -no la evaluación del sistema educativo-. Están incardinados en la estructura del Departamento de Educación, Cultura y Deporte y dependen de los Servicios Provinciales, según señala el artículo 10.2 del Decreto 105/2013.

Respecto de la idoneidad de que el órgano de evaluación sea un CIFE, dado que son centros ideados para el ejercicio de una función concreta, como es la formación del profesorado, no parece adecuado que el proyecto de Decreto remita a la regulación de unas estructuras que no están diseñadas para la evaluación educativa. Así, este Centro Directivo comparte las conclusiones de la Inspección Educativa sobre el contenido del artículo 6.2 del proyecto de Decreto, que en los folios 39 y 109 del expediente de elaboración pone de manifiesto la conveniencia de que las funciones de evaluación se desarrollen por un órgano técnico con forma de Instituto de Evaluación Educativa que dependa de la Secretaría General Técnica del Departamento.

Además, este Instituto debería asumir todas las funciones en materia de evaluación educativa, incluso aquellas que el proyecto prevé que realice la Unidad de Análisis y Evaluación, las cuales, la Inspección Educativa considera conveniente que se integren en el propio Instituto.

Ciertas Comunidades Autónomas han creado la figura del Instituto para el desarrollo de esta función. Como referencia citar la norma Canaria, Decreto 75/2009, de 9 de junio, por el que se regula la estructura orgánica y funciones del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa. Su artículo 1 lo integra dentro del Departamento competente en materia de Educación. En los mismos términos, la norma de las Islas Baleares, Decreto 145/2003, de 3 de noviembre, de creación del Instituto de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo de las Islas Baleares.

Por último, referir que en el caso de que sea preciso modificar la estructura del Departamento para dar cabida a la sistematización de las funciones de evaluación educativa que sean competencia la Comunidad Autónoma, será preciso el informe de la Inspección de Servicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.2.d del Decreto 311/2015 de 1 de diciembre, de estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en relación con el Decreto 349/2002, de 19 de noviembre, por el que se regulan las competencias, organización y funcionamiento de la Inspección de Servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Este es mi dictamen que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho

Zaragoza, a 15 de junio de 2018.

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

CREMADES
GRACIA
MARIA - DNI
72900817W

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE.**