

Dictamen Núm. 64/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de marzo de 2025 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en el sistema educativo del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo que, rubricado como Preámbulo, recoge los presupuestos normativos de la regulación que aborda.

A los expresados efectos, se enmarca la norma en elaboración en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que tras la reforma operada en la misma por medio de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, ha visto

cómo se incorpora a su Título Preliminar “entre los principios y fines de la educación, el cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia según lo establecido en la Convención sobre Derechos del Niño de Naciones Unidas, la inclusión educativa y la aplicación de los principios de accesibilidad universal para el aprendizaje”. Prosigue el Preámbulo con una remisión al Título II de esta misma Ley Orgánica 2/2006, en el que se “regula la equidad en la educación, especialmente referida al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo y a la compensación de las desigualdades en educación”.

Continúa indicando que “De acuerdo con lo establecido en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las indicaciones establecidas en la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2021-2030, en relación con la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030, y lo suscrito en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 24, así como el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, los Estados Partes reconocerán el derecho de las personas con discapacidad a la educación y tendrán en consideración que el paradigma educativo para conseguir una educación de calidad, más justa y equitativa es el de la inclusión social. Con el objeto de hacer efectivo este derecho fundamental sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema educativo inclusivo, para todo el alumnado, a lo largo de la vida./ Al hacer efectivo este derecho, se ha de asegurar que el alumnado que afronta barreras por presentar necesidades especiales no quede excluido del sistema educativo, especialmente en lo que hace por motivos de discapacidad, y pueda acceder a una educación inclusiva en igualdad de condiciones y con los mismos derechos que los demás. Para ello, se prestará el apoyo necesario a este alumnado, se facilitarán medidas personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social,

de conformidad con el objetivo de la plena inclusión, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de oportunidades en la educación y como miembros de la comunidad”.

Se expone que “La Declaración de Incheon (Corea): «Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todas las personas», aprobada en mayo de 2015 en el Foro Mundial sobre la Educación, señaló que la inclusión y la equidad son la piedra angular de una agenda de la educación transformadora, con el compromiso de hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación y centrar sus esfuerzos en el acceso, la equidad, la inclusión, la calidad y los resultados del aprendizaje, dentro de un enfoque del aprendizaje a lo largo de toda la vida. También reconoce la importancia de la igualdad de género para conseguir el derecho a la educación para todas y todos y se compromete a dar apoyo a las políticas, planes y contextos de aprendizaje en los que se tengan en cuenta las cuestiones de género, así como a incorporar dichas cuestiones en la formación de docentes, en los planes y programas de estudios y a eliminar la discriminación y la violencia por motivos de género en las escuelas./ Como consecuencia, los sistemas educativos deben dirigir sus esfuerzos hacia la mejora de la calidad y la eficiencia en la educación, conjugando calidad y equidad, cohesión social y participación activa de la ciudadanía, dado que la participación de la comunidad educativa en los procesos de aprendizaje y enseñanza es un factor clave del éxito escolar. Asimismo, asumir el principio de inclusión educativa y la educación para todos y para todas implica poner el foco de atención no solo sobre el ámbito de la discapacidad, sino sobre todo el alumnado, y en especial sobre las personas y colectivos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y en riesgo de exclusión educativa y social por razón de nacimiento, sexo, origen racial, étnico o geográfico, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, o que encuentren

barreras en el acceso, la presencia, la participación y el aprendizaje en los centros docentes”.

El Preámbulo consigna diferentes normas aprobadas con anterioridad por el Principado de Asturias “con la finalidad de facilitar una respuesta educativa inclusiva, de respeto a la diversidad y a los derechos del alumnado”, en concreto “el Decreto 147/2014, de 23 de diciembre, por el que se regula la orientación educativa y profesional en el Principado de Asturias y, más recientemente, el Decreto 7/2019, de 6 de febrero, de primera modificación del Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias”.

En este panorama normativo, en un nuevo párrafo se concreta la finalidad de la norma en elaboración, que no es otra que “establecer los mecanismos que permitan ofrecer una educación a lo largo de la vida y en todos los niveles educativos, basada en los principios de equidad, inclusión, compensación de necesidades educativas, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, respeto por la diversidad, prevención de la violencia, participación, colaboración y sostenibilidad”. Seguidamente, se señala que “Corresponde al Gobierno del Principado de Asturias establecer los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, asegurar los recursos precisos para la atención a la necesidades educativas del alumnado, establecer los procedimientos y los recursos necesarios para la identificación temprana de las necesidades educativas especiales, así como garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos de este alumnado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación”.

En lo que a la competencia del Principado de Asturias para aprobar la norma en elaboración se refiere, otro de los párrafos de este Preámbulo indica

que “El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en su artículo 18, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española y leyes orgánicas que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81.1 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”.

Por lo demás, según recoge este Preámbulo “El decreto atiende a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, evitando estereotipos, prejuicios y discriminaciones por razón de sexo”.

Finalmente, se añade que “La tramitación del presente decreto se ajusta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, que, de conformidad con lo previsto en su artículo 133, “con carácter previo a la elaboración del proyecto de decreto, se ha facilitado la participación activa de las personas y entidades potencialmente afectadas, mediante la oportuna consulta pública”, que “En su tramitación se dio cumplimiento al principio de transparencia, sometiéndose a la debida publicación en los términos previstos (en) la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés” y que “Asimismo, se ha cumplimentado el trámite de audiencia de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y se ha solicitado informe al Consejo Escolar del Principado de Asturias, que informó favorablemente”.

La parte dispositiva del proyecto de decreto consta de un total de 30 artículos, estructurados en cinco Capítulos, seguidos de tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El Capítulo I, dedicado según título a las "Disposiciones generales", regula en sus cuatro artículos, las siguientes cuestiones: el "Objeto y ámbito de aplicación", las "Definiciones", los "Principios generales para el desarrollo de la equidad y la inclusión" y los "Principios de la intervención educativa y de las medidas de atención a la diversidad".

El Capítulo II, "Planificación de la atención a las diferencias individuales", se ocupa de regular en seis artículos los "Planes y programas", el "Plan de Orientación Educativa y Profesional", el "Programa de Atención a la Diversidad", el "Programa de Acción Tutorial", el "Programa de Orientación para el Desarrollo de la Carrera" y el "Plan de trabajo individualizado".

Por su parte, el Capítulo III, "Atención a las diferencias individuales", acoge un total de nueve artículos y en los mismos se regulan la "Respuesta educativa inclusiva", las "Medidas de atención a la diversidad", las "Medidas estructurales de atención a la diversidad", las "Medidas ordinarias de atención a la diversidad", las "Medidas adicionales de atención a la diversidad", las "Medidas excepcionales de atención a la diversidad", los "Programas específicos de atención a la diversidad", el "Programa específico de aulas abiertas" y el "Diseño y catálogo de medidas de atención a la diversidad".

El Capítulo IV, "Prevención y detección de necesidades", incluye cinco artículos relativos a los "Procedimientos para la prevención y la detección de necesidades educativas", la "Evaluación técnica para la inclusión educativa", el "Procedimiento de evaluación técnica para la inclusión educativa", el "Informe de la evaluación técnica para la inclusión educativa" y el "Tratamiento de la información".

Finalmente, el Capítulo V, "Escolarización inclusiva", acoge en sus seis artículos la regulación que se proyecta para los "Aspectos generales de la escolarización", la "Escolarización ordinaria", la "Escolarización combinada", la

“Educación especial”, los “Centros de educación especial” y las “Unidades de educación especial”.

En cuanto a las tres Disposiciones adicionales, todas ellas tituladas, se dedican, respectivamente, a la “Formación del personal docente y no docente” -la Primera-, a la “Adaptación de las pruebas de acceso y de obtención de títulos y certificaciones” -la Segunda- y al “Desarrollo de la equidad, inclusión y atención a las diferencias individuales en enseñanzas de formación profesional de grado medio y de grado superior, en bachillerato, en centros de educación de personas adultas y centros que impartan enseñanzas de régimen especial” -la Tercera-.

La Disposición final primera, “Actos de ejecución”, establece que “En el plazo de dos años, la Consejería dictará cuantas disposiciones y actos resulten necesarios para la adecuada ejecución del presente decreto”.

Por último, la Disposición final segunda, “Entrada en vigor”, establece que “El presente decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de 19 de octubre de 2020 de la titular de la Consejería de Educación (en adelante Consejería instructora), a propuesta formulada el día 13 de ese mismo mes y año por la titular de, la entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, se dispone “Iniciar el expediente del procedimiento de aprobación de la disposición de carácter general por la que se regula el desarrollo de la equidad, la inclusión y la respuesta a la diversidad en el sistema educativo del Principado de Asturias”.

En cumplimiento de esta misma Resolución, la iniciativa fue sometida al “trámite de consulta pública, durante un plazo de 15 días naturales, en los términos de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015”, entre el 23 de octubre y el 6 de noviembre de 2020, a través de anuncio en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias. En este trámite

presentan aportaciones la “Asociación del Trastorno Específico del Lenguaje de Asturias”, el colectivo “Dislexia Asturias” y la denominada “Plataforma MaestrosAsturias_AL_5horasNO”. Estas aportaciones son objeto de valoración en un informe, firmado el 19 de julio de 2021 por la titular de la, por entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa.

Obra incorporada al expediente, una memoria justificativa de la necesidad de la norma en elaboración, una tabla de vigencias, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, la evaluación del impacto de la norma en elaboración “en infancia y adolescencia y en familias”, la “evaluación de impacto de género” y la “evaluación de impacto de la normativa en garantía de la unidad de mercado”, firmadas todas el 28 de febrero de 2023 por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa con el visto bueno del titular de la, por entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa. En la tabla de vigencias se concluye que “El presente decreto no deroga normativa anterior”, la evaluación del impacto de la norma en elaboración “en infancia y adolescencia y en familias” indica que la misma “tiene un impacto positivo sobre la adolescencia y en la familia” y tanto la “evaluación de impacto de género” como la “evaluación de impacto de la normativa en garantía de la unidad de mercado” tienen, igualmente, una valoración positiva.

En lo que respecta a la memoria económica, nos encontramos con que, en el procedimiento que nos ocupa, figuran incorporadas varias memorias económicas.

La primera de estas memorias económicas aparece firmada el 2 de marzo de 2023 por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno del titular de la, entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, a la vista de un documento previo elaborado el día 28 de febrero de 2023 por una Analista de Costes de Personal Docente y el Jefe del Servicio de Plantillas, Programación de Efectivos y Costes de Personal Docente en el que solamente se contemplan los “Gastos de

Personal". Pues bien, en este documento previo, en el que se analiza de manera detallada, por un lado, las "principales medidas de atención a la diversidad e igualdad de oportunidades que se vienen aplicando en la actualidad" y, por otro, los "cambios que se introducirían de aprobarse el decreto", se informa que su aprobación "no supondrá mayores necesidades de profesorado siempre que se puedan seguir aplicando los criterios actuales. Es decir, no podrá extenderse más allá de las etapas de Infantil, Primaria, ESO y Formación Profesional Básica (...). El desarrollo normativo para extender su aplicación a otras etapas educativas requerirá, asimismo que, previamente se autorice el gasto en el Presupuesto correspondiente y que se incluyan los puestos necesarios en el Informe de Personal". Con este punto de partida, en esta primera memoria económica, teniendo en cuenta que la norma en elaboración incluye una Disposición adicional -la tercera dedicada según título al "Desarrollo de la equidad, inclusión y atención a las diferencias individuales en enseñanzas de formación profesional de grado medio y de grado superior, en bachillerato, en centros de educación de personas adultas y centros que impartan enseñanzas de régimen especial"-, conforme a la cual "La implantación de la presente norma en las enseñanzas de bachillerato, grado medio y grado superior de formación profesional, enseñanzas impartidas en los centros de personas adultas y enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas consideradas de régimen especial, tendrá lugar con la aprobación de la Consejería de las disposiciones oportunas en orden de adaptar el presente decreto a las especificidades de las citadas enseñanzas./ No obstante lo anterior, la atención de las diferencias individuales del alumnado de estas enseñanzas podrá ser atendida a través de los recursos, especializados o no, disponibles en el centro docente", se concluye, "considerando el análisis y las conclusiones del informe de 28 de febrero de 2023 de la Dirección General de Personal Docente", que "la aprobación del decreto (...) no supone incremento de costes de gastos de personal docentes en los centros públicos, siempre que mantengan los criterios actuales de asignación de recursos".

La segunda de las memorias económicas que figuran incorporadas al expediente remitido, -"memoria económica complementaria" siguiendo la terminología utilizada en la misma-, fue elaborada el 13 de marzo de 2023 por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno del titular de la, entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, sobre la base, a su vez, de otro documento previo elaborado, en este caso, el día 9 de marzo de 2023 por la Jefa del, entonces, Servicio de Gestión de Centros y Planificación con el visto bueno de la titular, de la entonces, Dirección General de Planificación e Infraestructuras Educativas en el que se analiza la repercusión de la norma en elaboración desde la perspectiva de la gestión presupuestaria que tiene atribuida esta última Dirección General en lo que corresponde a los gastos de funcionamiento de los centros públicos, por un lado, y a los gastos de personal de los centros concertados, por otro. Con este punto de partida, en esta segunda memoria económica -la elaborada el 13 de marzo de 2023-, sus autores concluyen que, "a la vista de lo previsto en el propio decreto y considerando el análisis y las conclusiones del informe de 28 de febrero de 2023 de la Dirección General de Personal Docente y del informe de 9 de marzo de 2023 de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Educativas", la aprobación del decreto "no supone incremento de costes de gastos de personal docente en los centros públicos, siempre que mantengan los criterios actuales de asignación de recursos". Asimismo, en relación con los gastos de personal de los centros concertados, afirman que "no supone coste adicional en lo que respecta a la gestión competencia de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Educativas".

El día 31 de marzo de 2023 se incorpora al expediente un primer informe del titular de la, entonces, Dirección General de Función Pública en el que, al momento de analizar las repercusiones de la norma en elaboración desde la perspectiva de los medios personales que su aprobación pudiera suponer, se concluye que "la propuesta de decreto que se informa, tal y como se colige de

las memorias económicas que la acompañan, requerirá la ampliación de plantilla y consignación de créditos suficientes para llevar a cabo la implantación de las nuevas medidas contenidas en el mismo. No obstante, el aumento de gasto dependerá de su grado de implantación y, en todo caso, no será inmediato, pues como paso previo, y con carácter general, deberá llevarse a cabo el consiguiente desarrollo normativo. En lo que se refiere al ejercicio 2023, su aprobación no tiene incidencia presupuestaria en el mismo”.

Con fecha 12 de abril de 2024, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria emite un primer informe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias. En él expone que “de lo expuesto en la memoria económica del centro gestor, así como en el informe emitido por la Dirección General de Función Pública de 31 de marzo de 2023, en relación a la incidencia presupuestaria”, refiere que “la aplicación de las medidas previstas en esta propuesta de decreto implicaría varios cambios y ampliaciones respecto a las que actualmente están en vigor./ En concreto, señala la propuesta que las medidas previstas actualmente se aplican a las etapas de Infantil y Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica, y para el alumnado con necesidades educativas especiales. Sin embargo, la norma propuesta supondría la ampliación a otras etapas, estas serían Bachillerato, Formación Profesional de grado medio y superior, enseñanzas impartidas en centros de adultos y las de régimen especial, así como la extensión al alumnado que no tenga necesidades educativas especiales./ Otras medidas derivadas del decreto que se propone serían la dotación de profesorado no especializado en centros ordinarios, la posibilidad de ampliar el régimen de escolarización combinada (art. 23) a más cursos, la creación de más aulas abiertas, o el proyecto de estimulación de la comunicación y del lenguaje oral y de prevención de dificultades en el aprendizaje. En principio, estas medidas requerirían una ampliación de plantilla para poder llevar a cabo su aplicación extensiva”. Indica que “esta ampliación a cualquier otra etapa educativa o a

otro tipo de alumnado podría suponer incremento del profesorado para poder llevar a cabo tal atención./ La memoria económica que acompaña a la propuesta no realiza ninguna estimación del coste. En la misma se señala que por aplicación de la disposición adicional tercera de la propuesta, las principales medidas requerirán un desarrollo normativo previo a su aplicación, no siendo esta inmediata. Establece dicha disposición expresamente que la implantación de la presente norma en las enseñanzas de bachillerato, grado medio y superior de la formación profesional, enseñanzas impartidas en los centros de personas adultas y enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas consideradas de régimen especial, tendrá lugar con la aprobación de la Consejería de las disposiciones oportunas en orden de adaptar el presente decreto a las especificidades de las citadas enseñanzas./ No obstante lo anterior, las memorias económicas emitidas por parte del centro gestor manifiestan que la aprobación del decreto no supondrá mayores necesidades de profesorado siempre que se puedan seguir aplicando los criterios actuales. En todo caso, señalan la necesidad de desarrollo normativo para llevar a cabo la ampliación a otras etapas educativas y de una autorización de mayores recursos mediante Ley de Presupuestos Generales con inclusión de nuevas plazas en plantilla y de los créditos consiguientes. Lo mismo sucede respecto a la creación de más aulas abiertas (artículo 18), conforme a lo dispuesto en el apartado cuarto de ese mismo artículo, exigirían mayor disponibilidad presupuestaria". Concluye este informe indicando que "conforme a lo expuesto, la aplicación de las medidas previstas en esta propuesta de decreto podría requerir la ampliación de plantilla, si bien el aumento de gasto dependerá de su grado de implantación y, en todo caso, no será inmediato, pues como paso previo, y con carácter general, deberá llevarse a cabo el consiguiente desarrollo normativo".

Un primer texto del decreto en elaboración fue sometido al trámite de información pública mediante anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 9 de marzo de 2023.

Igualmente, mediante oficios firmados por una Jefa de Sección del Servicio de Asuntos Generales, Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora, se somete este primer texto al trámite de audiencia de las siguientes organizaciones, entidades y asociaciones: Asociación de Familiares y Persona con Enfermedad Mental de Asturias (AFESA); Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad del Principado de Asturias (CERMI-Asturias); Federación de Enseñanza de CCOO; ambos centros de APA Centro Ángel de la Guarda (Asociación de Atención a Personas con Parálisis Cerebral - Oviedo y Gijón); Plena Inclusión; Plataforma Representativa Estatal de Personas con Discapacidad en el Principado de Asturias (PREDIF); Asociación de Personas con Lesión Medular y Otras Discapacidades Físicas, (ASPAYM Principado de Asturias); Asociación para la Dislexia y otras DEAS; Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Asturias (COCEMFE); Sindicato Unitario y Autónomo de los Trabajadores de la Enseñanza de Asturias (SUATEA); Organización Nacional de Ciegos Españoles - Asturias (ONCE); Unión General de Trabajadores - Sección de Servicios Públicos Asturias (FeSP-UGT); Federación de Personas Sordas del Principado de Asturias (FESOPRAS); Federación de Asociaciones para la Integración de Personas con Discapacidad Intelectual del Principado de Asturias (FEAPS); Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF); Asociación Down Principado de Asturias; Asociación de Padres y Amigos de Deficientes Auditivos de Asturias (APADA); Asociación Asturiana de Niños Hiperactivos del Principado de Asturias (ANHIPA-TDAH); ANPE Sindicato Independiente; Asociación de Padres de Alumnos de Altas Capacidades (APADAC).

En reunión celebrada el 31 de mayo de 2023, el Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, emite por mayoría -doce votos a favor, seis en contra y una abstención-, un Dictamen sobre el proyecto de decreto en el que, tras realizar diversas observaciones al texto sometido a consulta, se dictamina que "la propuesta (...) contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo de la misma, se ajusta a la normativa de

referencia y responde a las necesidades de establecer los mecanismos que permitan ofrecer una educación a lo largo de la vida y en todos los niveles educativos, basada en los principios de equidad, inclusión, compensación de necesidades educativas, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, respeto por la diversidad, prevención de la violencia, participación, colaboración y sostenibilidad". Este Dictamen incluye un voto particular de la organización sindical Unión General de Trabajadores, al que se adhiere la, también, organización sindical Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

Las numerosas alegaciones recibidas en los trámites de información pública y audiencia, así como las observaciones formuladas al texto proyectado en el Dictamen del Consejo Escolar son objeto de valoración, a los efectos de su eventual consideración, en un pormenorizado informe firmado el 12 de noviembre de 2024 conjuntamente por la Jefa de Servicio de Inclusión Educativa y Formación del Profesorado y el titular de la Dirección General de Inclusión Educativa y Ordenación.

Resultado de lo anterior, se genera un segundo texto de proyecto de decreto en elaboración.

En la misma fecha la Jefa de Servicio de Inclusión Educativa y Formación del Profesorado elabora otros dos documentos incorporados al expediente, con el visto bueno del titular de la Dirección General de Inclusión Educativa y Ordenación. El primero, un informe en el que indican que "dado el volumen de las alegaciones formuladas frente al texto del proyecto, el tiempo transcurrido hasta poder dar una respuesta adecuada a todas las cuestiones planteadas y las modificaciones introducidas en el texto, en atención a las propuestas realizadas, se han actualizado las memorias económicas. Lo que se informa a efectos de dar continuidad a la tramitación del expediente".

El segundo, la nueva memoria económica en la que se recoge que "el proyecto de decreto regula los principios y las actuaciones encaminadas al desarrollo de un modelo inclusivo en el sistema educativo asturiano, conforme al título II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (...). Las

actuaciones que se van a llevar a cabo al amparo del presente decreto no tendrán en un primer momento especial incidencia ni supondrán una alteración de los objetivos generales de los programas presupuestarios afectados por la respuesta educativa inclusiva que se viene implementando (...) ya que lo que se pretende con la aprobación de la norma es proporcionar un marco legal a los planes, medidas e intervenciones que se desarrollan en nuestro sistema educativo con el objeto de dar respuesta efectiva a las necesidades del alumnado./ Dada la complejidad de la respuesta educativa inclusiva, este texto legal requerirá un desarrollo más exhaustivo de todos los elementos implicados en la misma (...). Las partidas presupuestarias afectadas a los gastos ordinarios de funcionamiento de los centros son gestionadas por la Dirección General de Centros, Red 0-3 años y Enseñanzas Profesionales. Tal y como se especifica en la memoria emitida por la citada dirección general, la asignación para este tipo de gastos se encuentra presupuestada en el subconcepto 229009 de los respectivos programas presupuestarios de las distintas etapas educativas; 422A para educación infantil y primaria, 422C para educación secundaria y 422B para formación profesional inicial y proyectos innovadores. Con cargo a estos programas se realizan los libramientos a los centros educativos en función de su asignación anual, estimada con una asignación base, en función de la tipología del centro, e incrementada con las previsiones anuales del número de alumnado, número de grupos y de las características de las edificaciones, concluyendo, por tanto, que la aprobación del presente decreto no tiene ninguna incidencia en el cálculo de la asignación económica relativa a los gastos de funcionamiento de los centros públicos". Asimismo, indica que le corresponde a la misma dirección general "la gestión de la nómina de los centros docentes concertados, que se articula a través de los módulos de salarios y gastos variables. En este sentido, la aprobación del decreto tampoco supone un incremento del coste anual relativo a los gastos de personal sufragados por la Consejería en función de horas asignadas y unidades concertadas, puesto que las acciones derivadas de la aprobación del decreto se

llevan a cabo con los recursos disponibles./ Respecto al impacto del proyecto en materia de personal, la memoria emitida desde el Servicio de Plantillas, Costes de Personal y Relaciones Laborales analiza los cambios que se producirán con la aprobación de la norma respecto a la situación actual./ Las principales medidas de atención a la diversidad e igualdad de oportunidades que se vienen aplicando en la actualidad incluyen tanto la dotación de profesorado especializado como no especializado en centros ordinarios, profesorado para centros de educación especial y unidades de educación especial, la atención al alumnado en régimen de escolarización combinada y la dotación para el programa de aulas abiertas./ Por su parte, el proyecto de estimulación de la comunicación y del lenguaje oral y de prevención de dificultades del aprendizaje previsto en el artículo 7.4 no requiere de mayor dotación de profesorado, ya que puede ser asumido por el profesorado del centro, al que se dará la formación precisa./ La Dirección General de Personal Docente realiza la dotación del personal necesario para la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en función de criterios internos iguales para todos y cada uno de los centros. La dotación inicial puede ser revisada a partir de informes del Servicio de Inspección, atendiendo a las características del alumnado o a la imposibilidad de prestar la debida atención con los recursos de los que dispone cada centro, todo ello dentro de los márgenes de la previsión presupuestaria anual./ Actualmente, esta dotación de personal se circunscribe a las etapas de infantil, primaria, educación secundaria obligatoria y formación profesional básica./ Según concluye la memoria de la Dirección General de Personal Docente, la aprobación del decreto no supondrá mayores necesidades de profesorado siempre que se puedan seguir aplicando los criterios actuales, es decir, siempre que no vaya más allá de las etapas educativas de infantil, primaria, ESO y formación profesional básica./ Desde la Dirección General de Inclusión Educativa y Ordenación se gestionan los programas presupuestarios 421B, relativo a la formación permanente del profesorado y el 422P, destinado al apoyo a la acción educativa; la asignación económica de ambos programas

se encuentra igualmente afectada a determinadas actuaciones derivadas de la respuesta educativa inclusiva desarrollada por el decreto en trámite y tampoco se verán afectados por la aprobación del proyecto./ Tras la aprobación del decreto, los cambios más significativos se introducirán a raíz de lo establecido en la disposición adicional tercera, que prevé: La implantación de la presente norma en las enseñanzas de bachillerato, grado medio y grado superior de formación profesional, enseñanzas impartidas en los centros de personas adultas y enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas consideradas de régimen especial, tendrá lugar con la aprobación de la Consejería de las disposiciones oportunas en orden a adaptar el presente decreto a las especificidades de las citadas enseñanzas./ No obstante lo anterior, la atención de las diferencias individuales del alumnado de estas enseñanzas podrá ser atendida a través de los recursos, especializados o no, disponibles en el centro docente./ Al amparo de la habilitación normativa recogida en la disposición final segunda del decreto, en el plazo de dos años se dictarán las disposiciones necesarias para la ejecución de su contenido, regulando diferentes aspectos relativos a la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales (...) (y) requerirá que previamente se autorice el gasto en el presupuesto correspondiente y que se incluyan los puestos necesarios en el informe de personal./ En relación con el programa de aulas abiertas, el artículo 18.4 de la propuesta establece que la Consejería, a través de la oportuna resolución, establecerá el procedimiento y requisitos necesarios para la autorización y constitución de aulas abiertas en centros ordinarios sostenidos con fondos públicos, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria (...) (esto) exige igualmente informe favorable de la Dirección General de Personal Docente sobre disponibilidad presupuestaria para ello./ En tanto no se regule procedimiento específico al efecto, el alumnado a considerar para la dotación de recursos especializados en centros ordinarios será el que cuente con dictamen de escolarización por tratarse de alumnado con necesidades educativas especiales, dentro del margen de la asignación presupuestaria”.

Finaliza esta memoria económica con las conclusiones de que “a la vista de lo previsto en el propio decreto y considerando el análisis realizado en los informes emitidos por la Dirección General de Centros, Red 0-3 años y Enseñanzas Profesionales y por la Dirección General de Personal Docente (...) la aprobación del decreto (...) no supone incremento de costes de los gastos gestionados por las citadas direcciones generales. El desarrollo de los procedimientos a que se refiere el (...) decreto, requerirá en su momento la elaboración de una nueva memoria económica en la que se analice el impacto económico de su ejecución y desarrollo, en su caso, será necesario disponer la dotación presupuestaria que se precise, siendo requisito imprescindible el informe favorable de la Dirección General competente en materia de personal docente”.

Con fecha 20 de diciembre de 2024 el titular de la Dirección General de Empleo Público emite un nuevo informe -el segundo-, en el que, en relación con las eventuales repercusiones de la norma en elaboración, desde la perspectiva de los medios personales que su aprobación pudiera suponer, se concluye, a la vista de las memorias económicas obrantes en el expediente -las emitidas por las Direcciones Generales de Inclusión Educativa y Ordenación, y de Personal Docente- que “la propuesta de decreto que se informa, tal y como se colige de las memorias económicas que la acompañan, requerirá la ampliación de plantilla y consignación de créditos suficientes para llevar a cabo la implantación de las nuevas medidas contenidas en el mismo. No obstante, el aumento de gasto dependerá de su grado de implantación y, en todo caso, no será inmediato, pues como paso previo, y con carácter general, deberá llevarse a cabo el consiguiente desarrollo normativo. En lo que se refiere al ejercicio 2024, su aprobación no tiene incidencia presupuestaria en el mismo”.

Fechado a 14 de enero de 2025, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria y la Directora General de Presupuestos y Finanzas incorporan al expediente un informe, que también es el segundo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y

Presupuestario del Principado de Asturias. En él, en lo que afecta a la "Repercusión presupuestaria" del decreto en tramitación, se señala que conforme a lo expuesto en "la memoria emitida desde el Servicio de Plantillas, Costes de Personal y Relaciones Laborales" refiriéndose a la segunda memoria económica de 12 de noviembre de 2024, anteriormente citado, concluyen las informantes que "la propuesta de decreto que se informa requerirá la ampliación de plantilla y consignación de créditos suficientes para llevar a cabo la implantación de las nuevas medidas contenidas en el mismo en próximos ejercicios sin embargo, ni en las memorias económicas del centro gestor ni en el informe emitido por la Dirección General de Empleo Público, se aportan hipótesis de gasto con una estimación de los posibles costes cuantificada, que permita analizar la incidencia presupuestaria de los cambios que se producirán con la aprobación de la norma respecto de la situación actual y el impacto de la misma en materia de gastos de personal./ El centro proponente concluye señalando que, tras su aprobación es previsible un incremento del gasto corriente de esta Administración, si bien este dependerá de su grado de implantación y, en todo caso, no será inmediato, pues como paso previo, y con carácter general, deberá llevarse a cabo el consiguiente desarrollo normativo./ En relación a las reglas fiscales, respecto de los objetivos de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y de deuda pública para las Administraciones Públicas en el periodo entre 2024 y 2027, cabe recordar que en el pasado ejercicio se han reactivado las reglas fiscales configurándose la nueva 'regla de gasto' como el elemento clave de medición de la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas, regla de gasto que está íntimamente ligada al objetivo de déficit y al nivel de endeudamiento./ Los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para (...) 2025, se han elaborado con un objetivo de déficit del 0,1 % y una tasa de variación de la regla de gasto del 3,2 % y, conforme al marco fiscal y presupuestario enviado por el Gobierno de España a las autoridades europeas, la tasa media de variación de la nueva regla de gasto en el horizonte 2025-2031 será del 3 %./ Con la información disponible a la fecha,

considerando las limitaciones contenidas en el marco presupuestario estimado para los próximos ejercicios y el nivel actual de los compromisos ya asumidos con incrementos relevantes de gasto en determinadas políticas de gasto (entre los que se encuentran diversos compromisos adquiridos por la Consejería proponente), resulta necesario que por parte del Consejo de Gobierno se determinen los escenarios presupuestarios en los que se prioricen las políticas de gasto a desarrollar en los próximos ejercicios. De no hacerse así, el Principado de Asturias podría incurrir en compromisos de gastos superiores a las disponibilidades”.

El día 15 de enero de 2025 la Jefa de Servicio de Inclusión Educativa y Formación del Profesorado, con el visto bueno del Director General de Inclusión Educativa y Ordenación, incorporan al expediente un informe que refiere que “en relación al expediente de propuesta de decreto por el que se regula equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en el sistema educativo del Principado de Asturias, se incorporan al mismo los informes emitidos por la Dirección General de Empleo Público y la Dirección General de Presupuestos y Finanzas./ Visto el contenido de los citados informes, teniendo en cuenta que, a fecha actual, no es posible realizar el cálculo del gasto necesario para el desarrollo del decreto, dado que gran parte de las medidas reguladas ya están implementadas en el ámbito de nuestra comunidad autónoma con los recursos disponibles, la implantación de la norma a otras etapas educativas se llevará a cabo de manera gradual dentro del marco presupuestario previsto en cada momento”.

Mediante oficios fechados el 20 de enero de 2015 y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto de decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. En este trámite, únicamente se formulan observaciones por la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar,

solicitando que “se valore la incorporación de las aportaciones realizadas en el Eje 3 de la Agenda Asturiana para la Atención Integral de las personas con discapacidad 24-30, en la que, entre otras, han participado la Dirección General de Educación y la Dirección General de Inclusión Educativa y Ordenación. En el apartado 3.1 de la misma, se recogen acciones concretas en educación inclusiva, alineadas con las actuaciones recogidas en el proyecto de decreto”.

Esta solicitud no es aceptada por la Consejería instructora en un informe elaborado el 14 de febrero de 2025 por la Jefa de Servicio de Inclusión Educativa y Formación del Profesorado, que cuenta con el visto bueno del Director General de Inclusión Educativa y Ordenación, con el argumento de que “todas las medidas previstas en el eje 3 apartado 1 de la citada Agenda, relativas a la promoción de la educación inclusiva, incremento y adecuación de recursos humanos y económicos, formación y concienciación profesional, elaboración y adaptación de materiales y metodologías, implementación de buenas prácticas, experiencias colaborativas y actualización normativa, o están expresamente previstas en el texto del decreto o se prevé su desarrollo posterior al amparo de su disposición final segunda”.

Ese mismo día y elaborada por los mismos firmantes, se incorpora al expediente una nueva -la segunda- “evaluación de impacto de la normativa en garantía de la unidad de mercado”, de la norma en elaboración, valorando el mismo nuevamente de “positivo”.

El día 4 de marzo de 2025, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe de conformidad, al amparo de lo previsto en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. En él concluye que el proyecto de decreto “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”, por lo que “se informa favorablemente”.

El texto de la norma, cuya aprobación se pretende, es elevado a la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 5

de marzo de 2025, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de dicha Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de marzo de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de decreto por el que se regula la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en el sistema educativo del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de decreto por el que se regula la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en el sistema educativo del Principado de Asturias.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal

Constitucional de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en la Guía para la elaboración y control de las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, así como en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del decreto, cuyo proyecto analizamos, se inicia por Resolución de la Consejera de Educación de 19 de octubre de 2020, a propuesta de la, por aquel entonces, Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa.

Con carácter previo a la elaboración de un primer texto del proyecto de decreto, la iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta pública, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. Asimismo, a lo largo de la instrucción del procedimiento, un texto del proyecto de decreto ha sido sometido a información pública y al trámite audiencia, recabándose así el parecer de diversas organizaciones, entidades y asociaciones afectadas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 de este mismo artículo 133 de la referida LPAC.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica -esta última en varias versiones-, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del

Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado), esta última, igualmente, con dos versiones.

Se ha recabado, también en dos ocasiones, el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Asimismo, figuran en el expediente dos informes elaborados por el Director General en materia de personal público (denominado, primeramente, como de Función Pública y, posteriormente, como de Empleo Público), en atención a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Por otra parte, y de conformidad con lo señalado en el artículo 9.1.d) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, se ha solicitado el dictamen preceptivo de dicho órgano, incorporándose al expediente.

El decreto en elaboración figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2025, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de febrero de 2025, por tanto, el proyecto analizado se ajusta a la planificación normativa prevista por la propia Administración autonómica, aunque esta no constituye una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por ello aplicable a la Administración autonómica. En todo caso, como señalamos en las observaciones contenidas en la Memoria de este Consejo

correspondiente al año 2022, debe advertirse que los principios inherentes a la buena Administración y la transparencia aconsejan incluir los proyectos de decreto en el Plan Anual Normativo de la Administración del Principado de Asturias, de forma tal que su presentación se ajuste a una previa planificación programada por la propia Administración autonómica.

No obstante, observamos que no figura en el expediente el estudio acerca de los eventuales costes y beneficios derivados de la norma proyectada, al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Igualmente, advertimos que, a la fecha de la emisión del presente dictamen, no consta a este Consejo la publicación de la norma en proceso en el Portal de Transparencia, debiendo recordar que el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que las Administraciones públicas deben publicar “Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda” y que, “Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública”.

En relación con la memoria económica, el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias señala que en la memoria económica deberán constar, además de la cuantificación de “todos los gastos e ingresos que se deriven de la propuesta normativa (...), los efectos de posibles medidas de aplicación ulterior sobre el horizonte temporal que se incluya, tanto en la vertiente de gastos como de ingresos” y, en el caso de que el proyecto determine “impacto presupuestario”, se harán constar las circunstancias correspondientes, “debiendo referirse tanto al ejercicio corriente como a los siguientes”.

En el expediente remitido, las sucesivas memorias económicas incorporadas al procedimiento de elaboración de la norma, así como los dos informes en materia presupuestaria, ponen de manifiesto la imposibilidad de

determinar el impacto presupuestario de la norma en elaboración en ejercicios presupuestarios futuros, que queda pospuesto de este modo, a tenor de estas mismas memorias económicas y los informes en materia presupuestaria, al momento en el que, con el horizonte temporal de dos años desde la entrada en vigor del decreto en elaboración, por parte de la "Consejería", en ejercicio de lo establecido en la Disposición final primera, se dicten "cuantas disposiciones y actos resulten necesarios para la adecuada ejecución del presente decreto", entre los que necesariamente se habrá de encontrar la implantación del mismo "en las enseñanzas de bachillerato, grado medio y grado superior de formación profesional, enseñanzas impartidas en los centros de personas adultas y enseñanzas de idiomas, artísticas y deportivas consideradas de régimen especial", en los términos de lo establecido en la Disposición adicional tercera del texto en elaboración, dedicada según título, al "Desarrollo de la equidad, inclusión y atención a las diferencias individuales en enseñanzas de formación profesional de grado medio y de grado superior, en bachillerato, en centros de educación de personas adultas y centros que impartan enseñanzas de régimen especial".

A este mismo respecto, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre varios aspectos concernientes a la memoria económica, partiendo de la consideración general que explicitamos en la Memoria correspondiente al año 2013, en la que afirmábamos que "un trámite como el que obliga -en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general- a valorar sus posibles repercusiones presupuestarias no puede reducirse a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real". En particular, hemos razonado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 102/2015) que, dado que "la memoria económica tiene como finalidad ilustrar sobre las consecuencias de este tipo que puede comportar la adopción de la norma proyectada, es necesario que aquella sea lo más completa y previsoramente posible; máxime cuando, como ocurre en el presente caso, la regulación versa sobre un servicio público universal" (el educativo en

aquel caso, como en la norma que ahora ocupa) “de coste muy elevado, por lo que es razonable pensar que cualquier aumento o disminución, por leve que sea, en las prestaciones (...) comporta repercusiones económicas relevantes”. Todo ello, con el objeto, también reiterado, de la puesta en conocimiento, con el máximo detalle, de tales datos para que “el órgano que ha de aprobar la disposición -Consejo de Gobierno- (...) pueda ponderar las consecuencias de sus actos” (por todos, Dictámenes Núm. 253/2013, 261/2013 y 194/2020).

Sentado lo anterior, ciertamente las advertencias efectuadas en el segundo de los informes emitidos -el aprobado el 14 de enero de 2025-, por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, conforme a las cuales “la propuesta de decreto que se informa requerirá la ampliación de plantilla y consignación de créditos suficientes para llevar a cabo la implantación de las nuevas medidas contenidas en el mismo en próximos ejercicios, sin embargo, ni en las memorias económicas del centro gestor ni en el informe emitido por la Dirección General de Empleo Público, se aportan hipótesis de gasto con una estimación de los posibles costes cuantificada, que permita analizar la incidencia presupuestaria de los cambios que se producirán con la aprobación de la norma respecto de la situación actual y el impacto de la misma en materia de gastos de personal”, revelan las carencias de la memoria económica en lo que respecta a las eventuales repercusiones presupuestarias de la norma en elaboración en ejercicios futuros.

No obstante lo anterior, aun con las reservas expresadas en el citado informe, consideramos que la documentación incorporada permite apreciar que se ha plasmado una visión de conjunto que responde a la finalidad expuesta, que es, en definitiva, ilustrar a la autoridad competente sobre las implicaciones de la normativa que se aprueba, con su imprescindible contextualización.

Tampoco cabe objetar la ausencia del informe de impacto demográfico, previsto con carácter preceptivo en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, cuya entrada en vigor se produjo durante la tramitación de la norma sometida a nuestra

consideración, al estar aún pendiente la definición de “las directrices, criterios, instrucciones y metodología” para su elaboración, conforme a lo señalado en la disposición adicional cuarta de la referida Ley. Se advierte, no obstante, que ya se ha agotado el plazo de seis meses previsto en la mencionada disposición adicional.

El decreto, cuya aprobación se pretende, se ha enviado igualmente a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

En definitiva, con las salvedades expuestas, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 en su artículo 27.2, proclama como uno de los derechos fundamentales, el derecho a la educación. Por su parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.30.^a de la propia Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y a los efectos que ahora interesan, para dictar “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”. En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, modificada posteriormente por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), que resultó modificada, a su vez, entre otras, primero por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, y, posteriormente, por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. El artículo 6 bis.3 de la LOE -según redacción dada al mismo por el artículo único. Cinco de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LOE-, establece que “Corresponde a las

comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.

Por su parte, el Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, según redacción dada al mismo por la Ley 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los artículos 10,11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, del Estatuto de Autonomía para Asturias, “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza (...), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”, sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

Teniendo en cuenta el conjunto normativo analizado, debemos considerar que el Principado de Asturias, en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, resulta competente para regular la materia objeto de la disposición proyectada.

En otro orden, el rango de la norma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley y en ejercicio de las competencias que, en materia de enseñanza, corresponden a la Comunidad Autónoma.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia del Principado de Asturias sobre la materia, que

encuentra su apoyo en las asumidas en su Estatuto de Autonomía, en los términos establecidos en el artículo 6 bis.3 de la LOE

Desde el punto de vista del ámbito material de la norma proyectada, la competencia del Principado de Asturias sobre la materia objeto de regulación encuentra su apoyo, además de en lo ya indicado, en los numerosos emplazamientos y mandamientos que se hacen a las “Administraciones educativas” a lo largo del Título II, dedicado a la “Equidad en la Educación”, de la LOE.

II. Técnica normativa.

No cabe formular reparo alguno en cuanto a la técnica normativa empleada, toda vez que la disposición cuya aprobación se pretende se acomoda, en lo esencial, a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de decreto

I. Título.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, por lo que se refiere al título de las mismas, que la “indicación del contenido u objeto de la disposición deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta, procurando huir de fórmulas excesivamente largas y de terminología confusa. Identificará plenamente a la disposición y la distinguirá de las demás”.

A los expresados efectos, la norma proyectada propone como título “Decreto por el que se regula la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en el sistema educativo del Principado de Asturias”. Sin embargo, al momento de establecer en el artículo 1.2 el ámbito de aplicación del decreto en elaboración, se señala que “será de aplicación en todos los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos, del ámbito

territorial de la Comunidad Autónoma Principado de Asturias". En estas condiciones, se estima adecuado que el título se reformule como "Decreto por el que regula la equidad, la inclusión y la atención a las diferencias individuales en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias". Esta fórmula resulta acorde, además, con una de las normas citadas en el Preámbulo del proyecto sometido a consideración, en concreto, el Decreto 249/2007, de 26 de diciembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva.

En el antepenúltimo párrafo del Preámbulo, se observa una omisión, de tal forma que donde dice "en los términos previstos la Ley 19/2018, de 9 de diciembre", debe decir "en los términos previstos en la Ley 19/2018, de 9 de diciembre".

III. Parte dispositiva.

De acuerdo con el ámbito de aplicación del decreto en proceso, en el artículo 5.2 donde dice "Todos los centros docentes públicos no universitarios elaborarán el Plan de Orientación Educativa y Profesional", debe decir "Todos los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos elaborarán el Plan de Orientación Educativa y Profesional".

En los artículos 6, 7, 8, 9 y 10, referidos a los distintos planes y programas, el Proyecto debería indicar con claridad el órgano que debe elaborar y aprobar cada uno de los documentos, señalando aquellos otros que deben intervenir en su elaboración y de qué forma, para que puedan delimitarse con nitidez las funciones que corresponden a todos los agentes que

intervienen en su redacción, que habrán de ajustarse a la distribución de funciones recogida en la legislación educativa.

Asimismo, deberá concretarse la publicidad que se dará a cada uno de los documentos y, en su caso, a través de qué medios; y, cuando proceda, será conveniente establecer la obligación de que sean notificados a la Consejería de Educación y el plazo máximo para ello.

El artículo 15.2 letra e) del proyecto debe remitirse al Decreto 60/2022, de 30 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de Bachillerato en el Principado de Asturias. Concretamente, al artículo 16 que es el precepto que regula la organización del Bachillerato en tres años cuando la propuesta es diferente a la prevista en el anexo IV.b) del Decreto 60/2022. Al respecto, el citado artículo 16 prevé, en su apartado 5, que “se requerirá una autorización expresa que se tramitará mediante el procedimiento que establezca la Consejería”. A fin de completar la remisión, incluyendo esa necesaria autorización de la Consejería, se sugiere dar una redacción similar o análoga a la siguiente: “e) Organización del Bachillerato en tres años académicos con propuesta diferente a la contemplada en el anexo IV.b) del Decreto 60/2022, de 30 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de Bachillerato en el Principado de Asturias y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 16.5 del propio Decreto 60/2022, de 30 de agosto”.

El artículo 16.2 del proyecto prevé que el procedimiento de aplicación de medidas excepcionales establezca la Consejería, contemplará, necesariamente, “el consentimiento informado de la madre, padre, tutor o tutora legal del alumno o la alumna”, fórmula semejante a la utilizada en la LOE (“padres, madres o tutores legales” entre otros preceptos, en sus artículos 1, letra q), sobre libertad de elección y 27 sobre el paso a un programa de diversificación curricular). El precepto examinado puede resultar confuso, en su actual

redacción, pues el empleo de la conjunción disyuntiva (“o”) sugiere la suficiencia del consentimiento prestado por uno sólo de los representantes legales del menor. Se repara en que la normativa del sector educativo, encabezada por la citada LOE, suele rehuir de la concreción de los consentimientos necesarios en cada caso, pues se enfrenta a una pluralidad de supuestos que merecen respuestas diversas y que atañen al ejercicio de la patria potestad o la tutela, cuya regulación corresponde al Código Civil. Así, del artículo 156 del Código, entre otros preceptos, resulta que habrá de requerirse el consentimiento de uno o de ambos progenitores en función de distintas circunstancias, que pivotan sobre la situación personal de cada uno de ellos. En suma, la referencia más adecuada sería al consentimiento informado “de los padres, madres o tutores legales del alumno o la alumna” (o bien “de los representantes legales del alumno o la alumna” o “de los titulares de la patria potestad o tutela” sobre el/la menor) “prestado de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil”.

En los artículos 18.3 letra a) y 22.4, *in fine*, procede ajustar la expresión “aplicación de la evaluación técnica”, a fin de evitar la confusión entre la realización de la evaluación (a lo que parece referirse) y la aplicación de las medidas (a las que, entre otros, se refiere el artículo 16.2).

En el artículo 21.4 del proyecto se recoge que la expresión “evaluación psicopedagógica”, empleada en la normativa anterior, se entenderá sustituida por el giro “evaluación técnica para la inclusión educativa”. Por su contenido modificativo de anteriores normas, esta proposición normativa debería integrarse en una disposición adicional.

En el artículo 24.3, letra c), se contempla el eventual acceso al “contenido y datos” del informe de la evaluación técnica por el personal de

administración encargado de la custodia y archivo del documento. Debe puntualizarse que tal acceso es limitado a esos específicos fines.

La actual disposición adicional tercera debe pasar a ser una final, como después se expone. En su lugar, como disposición adicional tercera y bajo la rúbrica de "adaptación terminológica", ha de incorporarse el contenido del artículo 21.4 del proyecto, tal como antes reseñamos, pasando así la expresión "evaluación psicopedagógica" empleada en la normativa anterior, a ser sustituida por el giro "evaluación técnica para la inclusión educativa".

La disposición adicional tercera viene a ordenar a la Consejería la aprobación de las disposiciones de adaptación oportunas, a fin de aplicar la nueva norma a las especificidades de las enseñanzas que allí se mencionan, pautándose que, en tanto no se aprueben esas disposiciones, la norma aquí proyectada no será de aplicación. No se alude a ningún plazo al efecto, pero, de la lectura de la disposición final que le sigue, se deduce que ese plazo es de dos años. La mejor ordenación de estas disposiciones aconseja que la actual final primera (que fija dos años para la que la Consejería apruebe las disposiciones y actos oportunos) encabece las disposiciones finales seguida de una segunda, a la que se incorpore el actual contenido de la disposición adicional tercera. Deben también salvarse en esta algunas erratas o discordancias (donde dice "en orden de adaptar", o "la atención de las diferencias (...) podrá ser atendida").

Se cerraría el proyecto renumerando, como tercera, la disposición relativa a la entrada en vigor.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en

el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.