

Expediente Núm. 246/2014
Dictamen Núm. 233/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de septiembre de 2014 -registrada de entrada el día 19 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda, expresando que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 14.7 que “las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de dicha etapa, y regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo”. Señala, a continuación, que

“el Ministerio de Educación y Ciencia ha aprobado la Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la educación infantil para los centros docentes correspondientes a su ámbito de gestión”, y que, “por su parte, el Principado de Asturias ha aprobado el Decreto 85/2008, de 3 de septiembre, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de Educación Infantil”, con lo que, afirma, “se crea el marco necesario para que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias pueda, dentro de sus competencias, regular el primer ciclo de la etapa de educación infantil”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por doce artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

Todos los artículos están titulados y se agrupan en cuatro capítulos, dedicados, respectivamente, a la regulación de los “Principios y disposiciones generales”, a la “Estructura del primer ciclo de educación infantil”, al “Desarrollo y aprendizaje del alumnado” y a la “Autonomía pedagógica”.

La disposición transitoria establece el “Calendario de aplicación” de la norma, aludiendo a su implantación “en el año académico 2014-2015”.

Además, la norma proyectada incluye un anexo en el que se contiene el “Currículo del primer ciclo de educación infantil”.

2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con un “informe justificativo y de adecuación de la propuesta de inicio”, elaborado por la Jefa del Servicio de Centros el 26 de mayo de 2014, en el que se justifica razonadamente la necesidad de tramitación de la norma.

Se adjuntan al mismo una tabla de vigencias y una memoria económica, suscritas también el 26 de mayo de 2014 por la referida Jefa de Servicio. En esta última se indica que “la presente disposición de carácter general no tiene ninguna repercusión presupuestaria (...). No implica el mantenimiento de edificios, que son de titularidad municipal, ni más personal técnico-docente que

el ya existente, ni la compra de libros de texto ni de material pedagógico alguno más que el que ya se utiliza actualmente”.

Mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 11 de junio de 2014, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obra en el expediente, a continuación, un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, sin fecha ni firma.

Mediante oficios de 11 de junio de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita informe sobre la norma proyectada al Consejo Escolar del Principado de Asturias y a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público.

Con fecha 30 de junio de 2014, la Jefa del Servicio de Análisis y Programación, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite un informe sobre las repercusiones presupuestarias de la norma proyectada, y concluye que, de acuerdo con la memoria económica, “carece de repercusión presupuestaria”.

Figura en el expediente el informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias, emitido por unanimidad por el Pleno el día 21 de julio de 2014, que considera “que la propuesta de Decreto (...) es adecuada”. Plantea diversas observaciones de carácter formal en el preámbulo y en el articulado “para la mejora de la redacción y mejor comprensión del texto”. En cuanto al fondo, propone la inclusión de un apartado específico en el precepto dedicado a la “Coordinación entre ciclos de educación infantil” con el fin de que se haga mención a dicha circunstancia cuando ambos ciclos se encuentren en el mismo centro.

Con fecha 31 de julio de 2014, la Coordinadora de las Escuelas Infantiles de 0-3 Años del Servicio de Centros emite informe sobre las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar, aceptando algunas de las que se formulan.

El día 14 de agosto de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del

Principado de Asturias con el fin de que realicen las observaciones que estimen oportunas.

Durante este trámite, la Jefa del Secretariado del Gobierno, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, emite informe el 28 de agosto de 2014. En él se plantean diversas observaciones de carácter formal sobre diferentes preceptos del proyecto y su anexo, sugiriendo la inclusión de una cita adicional a la regulación estatal en la materia (en concreto, a la Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la educación infantil).

Obra incorporado al expediente un correo electrónico enviado por el Director General de Personal Docente y Planificación Educativa en el que informa de la aceptación de "las modificaciones propuestas" por la Consejería de Presidencia.

El día 28 de agosto de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte elabora un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Considera que la disposición pretendida "respeto el orden constitucional de distribución de competencias en la materia (...) y la legislación orgánica y básica estatal", por lo que emite informe favorable.

Por último, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 1 de septiembre de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión ese mismo día, en la que se añade que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de septiembre de 2014, 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 Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de los contenidos educativos del primer ciclo de Educación Infantil. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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, de conformidad con 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

La elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V 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).

El artículo 32 establece, en su apartado 1, que "El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma". El apartado 2 del citado artículo dispone que "Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso,

la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia por Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 11 de junio de 2014, a propuesta -según consta en la misma- de la Dirección General de Personal Docente y Planificación Educativa.

Al expediente se han incorporado también una memoria justificativa de la propuesta y la tabla de vigencias elaboradas por el Servicio de Centros de la citada Dirección General; no obstante, en relación con la primera, se advierte que su denominación no coincide con la prevista en el precepto anteriormente citado, pues se califica como “informe justificativo y de adecuación de la propuesta de inicio para la elaboración de disposición administrativa de carácter general”.

En la memoria justificativa se indica que el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone, en su apartado 4, que “los contenidos educativos de la educación infantil se organizarán en áreas correspondientes a ámbitos propios de la experiencia y del desarrollo infantil”, encomendando en su apartado 7 a las Administraciones educativas la determinación de “los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo”; previsión reiterada en el artículo 5.1 del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas del Segundo Ciclo de Educación Infantil.

En la tabla de vigencias se pone de relieve la falta de afectación de normativa anterior por la disposición que se propone, pues la implantación del nuevo currículo se hace de forma progresiva y en la norma que se proyecta no se regula la atención a la diversidad que el citado Real Decreto contempla.

A tenor de lo establecido en el apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, “Las propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería.

Por decisión del titular de la Consejería competente podrán someterse a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias”, añadiendo el apartado 5 que “Cuando por razón de la importancia de la materia objeto de regulación o por aplicación de lo preceptuado en las disposiciones vigentes, sea preceptivo o, en su caso, se entienda conveniente, el proyecto de disposición será sometido a dictamen de los órganos consultivos correspondientes”.

El proyecto se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, que emitió informe favorable por unanimidad del Pleno, realizando observaciones formales y materiales.

Consta, asimismo, la remisión del proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiendo sido asumidas las planteadas por la Consejería de Presidencia, así como el informe elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la propuesta y las observaciones realizadas.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el capítulo V de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, “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 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.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la “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”.

En el ámbito de la competencia estatal, el capítulo I del título I de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula la “Educación infantil”, encomendándose en su artículo 14.7 a las Administraciones educativas la determinación de “los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo” y la regulación de “los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”.

A su vez, en desarrollo de la habilitación normativa conferida con arreglo a la redacción originaria del artículo 6.2 de la misma Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en uso de la competencia estatal para la ordenación general del sistema educativo y para la fijación de las enseñanzas mínimas recogida en los apartados 2.a) y c) de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, el Estado dictó el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas del Segundo Ciclo de Educación Infantil, cuyo artículo 5.1 reitera que “las administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación infantil de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores”.

Teniendo en cuenta lo expuesto y las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria cuyo proyecto es objeto del presente dictamen, y, asimismo, entendemos que 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.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título estatutario habilitante y el contenido concreto de la norma proyectada, debemos concluir que no se aprecia exceso en el ejercicio de sus competencias por el Principado de Asturias.

No obstante, apreciamos que la Administración autonómica no acomete en el presente proyecto el segundo mandato contenido en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica de Educación, que, tras establecer que “las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo”, dispone que, “asimismo, regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”; remisión esta última que reitera el artículo 5.2 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los Requisitos Mínimos de los Centros que impartan las Enseñanzas del Segundo Ciclo de la Educación Infantil, la Educación Primaria y la Educación Secundaria. Si bien nada cabe objetar a tal opción -revelando el desarrollo normativo autonómico realizado hasta la fecha la existencia de una regulación de los dos aspectos tanto conjunta como separada-, sí ha de recordarse que el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el Calendario de Aplicación de la Nueva Ordenación del Sistema Educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, disponía que la determinación de “los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” y de “los requisitos que deben cumplir los centros que atiendan a niños menores de tres años, de acuerdo con el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” debía fijarse “antes de la fecha de implantación del primer ciclo

de la educación infantil y, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año 2007” (artículos 3.1 y 4 del citado Real Decreto 806/2006).

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación objeto del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

En el preámbulo, observamos que no se incluye referencia alguna al Real Decreto 1630/2006, por el que se establecen las Enseñanzas Mínimas del Segundo Ciclo de Educación Infantil, aunque sí se cita la Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la educación infantil. Dado que el Real Decreto mencionado contempla, con carácter básico, preceptos dedicados a los “Principios generales”, a los “Fines”, a los “Objetivos” y a las “Áreas” -en los que se reproduce el contenido de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo- con arreglo a los cuales “las administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación infantil”, según dispone su artículo 5.1, debe subsanarse tal omisión.

II. Sobre la parte dispositiva.

Atendiendo a su contenido, se considera conveniente la división del artículo 2 en dos apartados, correspondiendo el primero al primer párrafo y dedicándose el segundo a la enumeración de los principios.

En el artículo 7.3 se menciona al “profesional (...) referente del grupo de niños y niñas”, que será “la persona encargada de recoger y registrar las

informaciones relevantes de este proceso” (en referencia a la “valoración del progreso del alumnado”). Tal designación elude el empleo del término “tutor” que utilizan tanto el Decreto del Principado de Asturias 85/2008, de 3 de septiembre, por el que se establece el Currículo del Segundo Ciclo de Educación Infantil, como la Orden ECI/3960/2007, de 19 de diciembre, por la que se establece el Currículo y se regula la Ordenación de la Educación Infantil. Para mayor claridad convendría establecer con carácter general la existencia de tal figura de referencia, o encargada para cada “grupo” o “unidad”, análoga en definitiva a la del tutor o tutora contemplada en las normas mencionadas.

Por otra parte, el artículo 10, regulador de la propuesta pedagógica, no contempla la excepción de la inclusión de la misma en el correspondiente proyecto educativo para los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil cuya oferta sea inferior a un año completo del ciclo; excepción que se aborda en el artículo 15.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Por razones de seguridad jurídica sería conveniente mencionar expresamente dicha exclusión, así como aclarar la obligatoriedad en tales centros -aquellos cuya oferta sea inferior a un año completo del primer ciclo de la etapa- de la elaboración de los “Programas de intervención educativa con el alumnado”, confeccionados, conforme a lo previsto en el artículo 11 del proyecto de Decreto, “a partir de las directrices establecidas en la propuesta pedagógica del centro”.

III. Sobre la parte final.

La disposición transitoria ordena la implantación del currículo en el año académico 2014-2015. Puesto que el curso ya se ha iniciado, deberá dotarse a la norma de eficacia retroactiva, adaptando en consecuencia a tal circunstancia la redacción de dicha disposición, así como la de la disposición final segunda.

IV. Sobre el anexo.

Dado su contenido técnico, no se formulan observaciones de fondo, debiendo advertirse únicamente la necesidad de realizar una revisión general del mismo con la finalidad de añadir signos de puntuación, de mejorar la comprensión de algunos párrafos o de corregir simples erratas. A modo de ejemplo, entre estas últimas se ha detectado el empleo de los términos “llegara” por “llegar a”, “domino” por “dominio” o “cetro” por “centro”.

Por último, y en relación con el proyecto en su conjunto, se propone la sustitución ocasional de la expresión “los niños y las niñas” por la del término “alumnado” -también empleado en el texto, si bien con mucha menor frecuencia- a fin de evitar una excesiva repetición de la primera.

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 de este 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.