

Dictamen Núm. 189/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2022, por medios electrónicos, 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 13 de julio de 2022 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto se inicia con un preámbulo en el que, en primer lugar, se hace una sucinta referencia a algunos aspectos de la regulación de la Educación Infantil llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en especial, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

A continuación, recuerda que el artículo 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias,

atribuye a este la competencia para el 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 artículo 81.1 de la misma, lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

Posteriormente señala la parte expositiva que, establecidas las enseñanzas mínimas por el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, corresponde proceder a la ordenación y el currículo de las enseñanzas de Educación Infantil en el Principado de Asturias a efectos de su implantación en el año académico 2022-2023.

Indica, de seguido, que el proyecto ha pretendido superar estereotipos, prejuicios y discriminaciones por razón de género, así como fomentar el aprendizaje de la resolución pacífica de conflictos (artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), y que con él se atiende a lo establecido en el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y en el artículo 15 de 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, que establecen la integración del principio de igualdad entre hombres y mujeres en la educación.

Advierte, asimismo, el preámbulo que el Decreto se inspira en los principios establecidos en el artículo 30 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, y se adecúa 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. En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, se trata de una norma necesaria para la regulación de las enseñanzas de Educación Infantil, conforme a la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, contiene la regulación imprescindible de la estructura de estas

enseñanzas, al no existir ninguna alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos. Conforme a los principios de seguridad jurídica y eficiencia, resulta coherente con el ordenamiento jurídico y permite una gestión más eficiente de los recursos públicos.

Finalmente refiere que, a lo largo del procedimiento de elaboración, el proyecto ha sido sometido a publicación (según lo previsto 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 a dictamen del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintiún artículos -estructurados en seis capítulos-, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, se compone de siete artículos (del 1 al 7) que regulan, respectivamente, el objeto y ámbito de aplicación de la norma, las definiciones, la estructura de la Educación Infantil, los fines, los principios generales, los principios pedagógicos y los objetivos.

El capítulo II, denominado “Currículo y horario”, está constituido por cuatro artículos (del 8 al 11) en los que se abordan las áreas de la Educación Infantil, el currículo, las competencias y el horario.

El capítulo III -“Evaluación”- está formado por dos artículos (el 12 y el 13) que se ocupan de la evaluación y de la evaluación de la práctica educativa.

El capítulo IV -“Tutoría y colaboración con las madres y los padres o quienes ejerzan la tutoría legal”- tiene un único artículo (el 14) que trata sobre estos aspectos.

El capítulo V, titulado “Atención a las diferencias individuales”, consta de tres artículos (del 15 al 17) en los que se regulan la atención a las diferencias individuales, el alumnado con necesidades educativas especiales y el alumnado con altas capacidades intelectuales.

El capítulo VI -“Autonomía pedagógica y organizativa”- está integrado por cuatro artículos (del 18 al 21) que versan sobre la autonomía de los

centros, la propuesta pedagógica, el programa de intervención y programación docente y la coordinación entre ciclos de Educación Infantil y con centros de Educación Primaria.

Las disposiciones adicionales se dedican, respectivamente, a las enseñanzas de religión, las enseñanzas del sistema educativo español impartidas en lenguas extranjeras, la escolarización del alumnado en supuestos de prematuridad extrema, el periodo de adaptación para el alumnado que se incorpore por primera vez a un centro en el segundo ciclo de Educación Infantil y los planes y programas institucionales de coeducación y de educación para la salud.

La disposición derogatoria única determina que a la entrada en vigor de la norma quedan derogados el Decreto 85/2008, de 3 de septiembre, por el que se establece el Currículo del Segundo Ciclo de Educación Infantil, y el Decreto 113/2014, de 3 de diciembre, por el que se regula la Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil. Asimismo, “quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en el presente decreto”.

La disposición final primera señala que el currículo de la Educación Infantil establecido en el presente Decreto se implantará en el año académico 2022-2023, la segunda autoriza al titular de la Consejería competente para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta norma y la tercera advierte que el Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

La norma en elaboración se completa con tres anexos: el I se ocupa de las “Competencias clave”; el II de las “Competencias específicas, saberes básicos y criterios de evaluación”, y el III de las “Situaciones de aprendizaje”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejera de Educación de 18 febrero de 2022, y a propuesta de la Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad

Educativa, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general, así como ordenar su tramitación de urgencia.

Según consta en el informe elaborado por la Consejería de Presidencia, el proyecto fue sometido a consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los días 23 de febrero y 9 de marzo 2022, habiéndose recibido una aportación. El día 11 de marzo de 2022, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa informa que, “dentro del plazo establecido de los 15 días naturales, se ha realizado una aportación” en relación con la norma cuya aprobación se pretende, pero su contenido “no es materia del futuro Decreto”.

Con fecha 1 de abril de 2022, la Dirección General de Personal Docente elabora una memoria económica en la que pone de manifiesto que “a lo largo del proyecto de Decreto se hacen continuas menciones acerca de la aproximación a la cultura y diversidad lingüística del Principado de Asturias, tanto en el texto articulado como en los anexos”, y que “si bien podría entenderse que esos conocimientos básicos deben ser impartidos por los tutores de Infantil, también en lo que a lengua extranjera y religión se refiere los conocimientos suponen ciertamente una aproximación al tratarse de alumnado de 3 a 5 años, pero sin embargo necesariamente han de ser impartidas por los correspondientes especialistas de Inglés y Religión”, ya que “la pertenencia al Cuerpo de Maestros de la especialidad de Educación Infantil no exige tales conocimientos”. Añade que, “el acercamiento y/o introducción a la ‘lengua asturiana’ no forma parte de los requisitos exigidos para los maestros de Infantil, por lo que necesariamente al incluirlos en el currículo de Infantil requerirán de especialistas de Lengua Asturiana”. Al respecto advierte que, “con la actual redacción del borrador remitido para su informe, se concluye la necesidad de dotar con media jornada de Lengua Asturiana a todos los centros que tengan autorizados grupos de Infantil”, que ascienden en el presente curso “a 225”, por lo que se precisarían “225 medias jornadas”. Considera que “la medida propuesta no puede ser asumida, ya que en el Presupuesto de gastos aprobado para el año 2022 no existe ni margen de

profesorado ni presupuesto para cubrir los puestos ni el coste de personal reflejado”.

El día 5 de abril de 2022, la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Educativas elabora una memoria económica en la que indica que “la aprobación del presente Decreto no supone coste adicional en lo que respecta a la gestión” de su competencia.

Con fecha 6 de abril de 2022, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa señala, en relación con el informe de la Dirección General de Personal Docente de 1 de abril de 2022, que “se ha procedido a revisar el texto (...) y en ninguno de sus artículos se hace mención alguna a la aproximación a la cultura y diversidad lingüística del Principado de Asturias”, y en cuanto a los anexos puntualiza que “no es posible deducir que la mera mención al contexto en el que se produce la enseñanza requiera la presencia de maestros especialistas de Lengua Asturiana, y menos aún que sea posible imputar al presunto ‘primer acercamiento’ una carga horaria”, habiéndose procedido a revisar el texto articulado y sus anexos “para evitar errores interpretativos y/o deducciones e inferencias que no se sustentan en el texto del proyecto de Decreto”.

El 8 de abril de 2022, emite informe el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno del Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa, en el que se justifica la tramitación de urgencia en que, de acuerdo con el “artículo 10.1 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, corresponde al Gobierno del Principado de Asturias regular la ordenación y el currículo de estas enseñanzas que serán de aplicación en los centros docentes de Asturias, lo que requerirá su tramitación urgente a los efectos de su implantación en el curso escolar 2022-2023, tal y como prevé la disposición final tercera del real decreto”.

Obran en el expediente la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, elaborados el 8 de abril de 2022 por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno del Director General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa.

Con la misma fecha, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa emite informe sobre el impacto de la norma en materia de género. En él indica que el proyecto “tiene un impacto positivo”, pues “fomenta la educación infantil tanto para niños como para niñas” y “se ha pretendido superar estereotipos, prejuicios y discriminaciones por razón de género”. Por otra parte, “se observa el uso de un lenguaje inclusivo, contribuyendo así a transmitir una imagen no estereotipada e igualitaria de mujeres y hombres, suponiendo este aspecto un impulso más en el camino hacia la erradicación de cualquier tipo de discriminación por razón de género”.

También el 8 de abril de 2022, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa elabora el informe de impacto normativo en materia de unidad de mercado. En él señala que “ninguna de las previsiones ni disposiciones contenidas en el mismo presenta impactos negativos apreciables sobre la estructura de la oferta en el mercado ni sobre la competencia de operadores, puesto que la norma tiene por objeto regular la ordenación y establecer el currículo de la Educación Infantil que será de aplicación en los centros docentes que impartan estas enseñanzas en el Principado de Asturias”.

El 8 de abril de 2022, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa suscribe, asimismo, el informe sobre impacto normativo en materia de infancia y adolescencia, en el que reseña que el proyecto “incide positivamente en los ámbitos de la infancia y la familia, y es plenamente respetuoso con la normativa de los mismos”.

Con idéntica fecha el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa elabora la memoria justificativa. En ella señala que “mediante Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, se establecieron la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil”, y que “una vez que han sido establecidas” estas “resulta necesario regular la ordenación y el currículo de las enseñanzas de Educación Infantil que se impartirán en el Principado de Asturias, y que de acuerdo con la disposición final tercera del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, se implantará en el año académico 2022-2023”.

El día 8 de abril de 2022, la Analista de Costes de Personal Docente suscribe una memoria económica complementaria a la de 1 de abril de 2022 relativa a los gastos de personal. En ella indica que la redacción final de la disposición general “no debe incluir expresiones ambiguas respecto al contenido de las materias a impartir que puedan dar lugar a incrementar las necesidades de profesorado, puesto que el mismo no contaría con cobertura económica ni tampoco con capacidad para incrementar efectivos de plantilla conforme al Presupuesto del Principado de Asturias aprobado por la Ley 6/2021, de 30 de diciembre. Evidentemente, la revisión exhaustiva de la redacción de contenidos del borrador de Decreto en línea con lo explicado excede del contenido de cualquier memoria económica. Por tanto, insistimos en el contenido del primer informe emitido en cuanto a la inexistencia de cobertura económica y de profesorado para cualquier propuesta que implique nuevas contrataciones en especialistas con capacitación en materias que excedan a las propias de los maestros de Educación Infantil”, concluyendo que “la propuesta en los términos actuales no supone incremento de profesorado y por ello se emite esta memoria económica que complementa lo expuesto” en la de 1 de abril.

Con fecha 13 de abril de 2022, del Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa elabora una memoria económica en la que señala que, “a la vista (...) de la información recibida por parte de las Direcciones Generales de Planificación e Infraestructuras Educativas y de Personal Docente (...), la implantación del Decreto (...) no supone coste económico adicional de índole alguna”.

Consta en el expediente el anuncio de sometimiento del proyecto de Decreto a información pública, publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 11 de mayo de 2022. De la documentación obrante en el expediente se desprende que presentaron alegaciones la Asociación Provincial de Educación y Gestión de Asturias y el Sindicato Unitario y Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias, que fueron informadas el 16 de junio de 2022 por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa.

Con fecha 24 de mayo de 2022, emite informe el Director General de Función Pública en el que indica que, “a la vista de lo expuesto en las dos memorias económicas referidas a gastos de personal, y considerando que el proyecto de Decreto (...) no podrá comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que se aporten recursos económicos adicionales (art. 38 TREPPA), no podrán aprobarse en el mismo medidas que supongan aumento de gastos de personal sin financiación”. Con remisión a lo señalado en la segunda memoria económica emitida por la Consejería concluye que, “atendiendo a la información suministrada en el texto del proyecto de Decreto y en la memoria económica, se informa favorablemente la presente propuesta (...) de acuerdo con las observaciones anteriormente indicadas”.

Mediante diligencia del Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana se deja constancia de la publicación de la propuesta normativa en el Portal AsturiasParticipa” entre el 12 y el 25 de mayo de 2022.

En sesión celebrada el 30 de mayo de 2022, el Consejo Escolar del Principado de Asturias informa favorablemente el proyecto de Decreto.

El día 11 de junio de 2022, la Directora General de Presupuestos emite un informe en el que señala que, “conforme a lo previsto en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio (...), los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios. Asimismo, el apartado 2 del citado artículo, en consonancia con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, indica que todo anteproyecto de ley, proyecto de decreto o demás disposiciones de carácter general, así como los borradores de convenio o protocolo que pretenda suscribir la Administración del Principado de Asturias o sus entes instrumentales, deberán ir acompañados de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto, detalladamente

evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución”. Con base en “la información aportada en el expediente, la principal incidencia presupuestaria que se derivaría de esta propuesta normativa sería la concerniente a los gastos de personal docente, y en este sentido en la memoria económica se efectúa un análisis de la norma propuesta comparándola con la hasta ahora vigente, el Decreto 85/2008, de 3 de septiembre, centrándose en las variaciones por especialidad del profesorado que imparte las materias de dicha etapa educativa y al final del periodo de implantación”. Seguidamente señala que en “Lengua extranjera inglés se incrementa una hora en el segundo ciclo de Educación Infantil, autorizándose un mínimo de 3 horas semanales (una en cada curso) que podrían ampliarse en función de la disponibilidad de recursos de cada centro (artículo 10.4)./ Sin embargo a este respecto cabe señalar que por parte del Servicio de Plantillas, Programación de Efectivos y Costes de Personal Docente se señala que a la hora de estudiar las necesidades de profesorado de la especialidad de Inglés en el segundo ciclo de la etapa de Infantil ya se venía considerando 1 hora por grupo, por lo que el cambio no supone incremento ni de necesidades de profesorado ni por tanto de gasto de personal”. Añade que en relación con la Lengua Asturiana “constan en el expediente varias interpretaciones del texto de la norma e información complementaria de la Consejería proponente”, pero “en fecha 24 de mayo de 2022 la Dirección General de Función Pública emite informe favorable a la propuesta”.

El día 17 de junio de 2022, la Directora General de Finanzas y Economía señala que “con fecha 15 de junio de 2022 se remite (...) propuesta de Decreto por el que se regula la Ordenación y establece el Currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias para su exposición en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado./ Ante los problemas informáticos producidos en la plataforma habilitada a estos efectos, y con el fin de no dilatar la tramitación de la norma referida, por este órgano se ha remitido la correspondiente documentación a la Secretaría del Consejo para

la Unidad de Mercado para su distribución entre los distintos puntos de contacto con competencias en materia de unidad de mercado./ Con ello se ha procedido a dar cumplimiento al trámite previsto en la citada Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, pudiendo continuarse el procedimiento”.

Consta acreditado en el expediente que, mediante escritos de 17 de mayo de 2022, se ha dado audiencia por un plazo de 5 días hábiles para la formulación de alegaciones a las siguientes entidades: Asociación Nacional de Profesionales de la Enseñanza, Federación de Trabajadores de la Enseñanza (FETE-UGT), Sindicato Unitario y Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias, Sindicato Nacional de Trabajadores TEMPO, Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras y Central Sindical Independiente y de Funcionarios.

Mediante oficio de 22 de junio de 2022, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 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 a fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

El día 4 de julio de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo.

Con fecha 27 de junio de 2022 -pero recibidas en la Consejería instructora el día 5 del mes siguiente-, se incorporan al proyecto de Decreto las observaciones efectuadas por parte de la Consejería de Administración Autonómica, Medio ambiente y Cambio Climático sobre técnica normativa y corrección de errores.

El día 6 de julio de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un nuevo informe en el que incorpora una referencia a las observaciones formuladas por la Consejería de Administración Autonómica, Medio ambiente y Cambio Climático, que son aceptadas.

El texto de la norma en elaboración es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 6 de julio de 2022, informándose favorablemente el proyecto en elaboración, tal y como consta en la certificación emitida con la misma fecha por la Secretaria de dicha Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de julio de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto Decreto por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias.

En el oficio de solicitud se justifica la urgencia del dictamen en “la necesidad de implantar en el curso escolar 2022-2023 las enseñanzas de Educación Infantil, en cumplimiento de la disposición final segunda del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Infantil, en relación con su artículo 10. Por otra parte, la Administración educativa debe dar respuesta a las necesidades de los centros docentes, los cuales deben planificar su oferta educativa y su organización, ligados forzosamente a la oferta de las nuevas materias que se implanten por efecto de la aplicación del nuevo currículo que se apruebe. Además, la planificación y previsión de necesidades de profesorado y la dotación de las plantillas docentes está directamente relacionada con la nueva estructura de la etapa”.

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 y se establece el Currículo de la Educación Infantil en el 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.

En la petición de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles”. Justificada esa urgencia en el oficio remitido, el presente dictamen se emite de conformidad con el procedimiento establecido al efecto y dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

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 55/2018, 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 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 mediante Resolución de la Consejera de Educación de 18 febrero de 2022, a propuesta de la Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económicas, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto 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), de impacto 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 de impacto 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). El proyecto en elaboración ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC, se ha sometido al trámite de información pública, se ha dado audiencia a los interesados y se ha recabado 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. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado 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 Generales Técnicos.

Por otra parte, y de conformidad con lo señalado en el artículo 10.b) del Decreto 62/1997, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 9/1996,

de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, se ha recabado el informe preceptivo de dicho órgano.

Cabe destacar que el proyecto sometido a consulta figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 febrero de 2022. Por tanto, el proyecto normativo analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, 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 tanto aplicable a la Administración autonómica.

En la documentación remitida se echan en falta los anexos del Decreto -accesibles al través del Portal de Transparencia y Participación-, que si bien de ordinario no suscitan observaciones de este Consejo por su carácter eminentemente técnico integran la norma y deben incluirse en su certificación. Es claro que son parte sustancial de la disposición, y su contenido material no puede sustraerse a los informantes a lo largo del procedimiento ni alterarse de espaldas a su consideración.

Se observa, por otra parte, que entre la documentación obrante en el expediente no figura el estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma, al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, aunque en este caso ese estudio se ha reflejado convenientemente en las memorias justificativa y económicas.

En definitiva, 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, en su artículo 149.1.30.^a, 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, se halla actualmente en vigor la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recientemente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. El apartado 1 del artículo 6 de la citada Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, indica que “A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley”, y el apartado 3 de mismo precepto señala que “Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas”, dedicándose el capítulo I del título I de la Ley a la Educación Infantil.

Como desarrollo reglamentario en la materia que abordamos se encuentra vigente el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la Ordenación y las Enseñanzas Mínimas de la Educación Infantil - cuya entrada en vigor se produjo, a tenor de su disposición final cuarta, el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, que tuvo lugar el 2 de febrero de 2022-, con carácter de norma básica al amparo de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a de la Constitución, y de acuerdo con una línea jurisprudencial de nuestro Tribunal Constitucional que admite la excepcional intervención del reglamento en la delimitación de lo básico, siempre que su utilización se halle justificada por el carácter señaladamente técnico de la materia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 de esta norma, “Las administraciones educativas establecerán el currículo de toda la etapa de Educación Infantil, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas en este real decreto para el segundo ciclo de la etapa”, y, a tenor de su disposición final tercera, “El contenido del presente real decreto se implantará en el curso escolar 2022-2023”.

En otro orden de cosas, el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, señala que corresponde a este “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, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”.

A resultas de tal asunción competencial se produjeron los correspondientes traspasos, llevados a cabo a través del Real Decreto 2081/1999, de 30 de diciembre, sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Administración del Estado al Principado de Asturias, en Materia de Enseñanza no Universitaria.

El desarrollo normativo efectuado por el Principado de Asturias en la materia que nos ocupa está constituido actualmente por el Decreto 85/2008, de 3 de septiembre, por el que se establece el Currículo del Segundo Ciclo de Educación Infantil, y el Decreto 113/2014, de 3 de diciembre, por el que se regula la Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil, que *ex* apartado 1 de la disposición derogatoria única del proyecto de Decreto quedarán derogados cuando se produzca su entrada en vigor.

Con la disposición ahora proyectada se pretende establecer la regulación, a nivel reglamentario, del currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y, asimismo, que el rango de la norma en proyecto -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 competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de educación, en los términos y en el marco descrito en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina, no cabe manifestar objeción alguna toda vez que, con carácter general, la disposición cuya aprobación se pretende se ajusta a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

No obstante procede advertir que, por razones de calidad técnica, resultaría conveniente reducir la extensión de alguno de los preceptos -en particular, destaca el caso del artículo 6, integrado por once apartados- en consonancia con lo previsto en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en la que se indica que los “apartados” en los que pueden dividirse los artículos “no deben ser muy largos ni exceder de cuatro”, en cuyo caso “será preferible crear un nuevo artículo”.

En relación con el lenguaje de género, ha de tomarse en consideración que se viene acudiendo, general y adecuadamente, al término “alumnado” para comprender sin discriminación niños y niñas.

III. Cumplimiento de la legislación presupuestaria.

Por lo que atañe a esta cuestión, y vinculado especialmente con el contenido de los artículos 6.8 y 11.4, así como con el del apartado 1 *in fine* de la disposición adicional segunda, procede recordar que el artículo 38.1 del Texto

Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias señala que “Los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios”.

En relación con lo anterior, figura incorporada al expediente una memoria económica de la Dirección General de Personal Docente, de 1 de abril de 2022, en la que se menciona la eventualidad de que fuese necesario un determinado número de medias jornadas para asumir la aprobación del proyecto, concluyendo que ello no sería posible “ya que en el Presupuesto de gastos aprobado para el año 2022 no existe ni margen de profesorado ni presupuesto para cubrir los puestos ni el coste de personal reflejado”. También obran en aquel unas consideraciones del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa -en relación con el informe antes referido-, fechadas el 6 de abril de 2022, que dan lugar a la elaboración (por parte de la Analista de Costes de Personal Docente) de una memoria económica complementaria a la de 1 de abril de 2022, en la que, si bien se concluye que “la propuesta en los términos actuales no supone incremento de profesorado”, se insiste “en el contenido del primer informe emitido en cuanto a la inexistencia de cobertura económica y de profesorado para cualquier propuesta que implique nuevas contrataciones en especialistas con capacitación en materias que excedan a las propias de los maestros de Educación Infantil”. Por otra parte, la Dirección General de Función Pública informa favorablemente el proyecto el 24 de mayo de 2022, pero lo hace “atendiendo a la información suministrada en el texto del proyecto de Decreto y en la memoria económica”, y “de acuerdo con las observaciones anteriormente indicadas” -que “no se dispone de cobertura económica y de profesorado para cualquier propuesta que implique nuevas contrataciones en especialistas con capacitación en materias que excedan a las propias de los maestros de Educación Infantil”-. Finalmente, el informe de la Dirección General de Presupuestos de 11 de junio de 2022 reproduce las aseveraciones formuladas en los anteriores documentos sin concluir si la

aprobación del proyecto va a tener o no repercusiones sobre el Presupuesto de gastos vigente.

Sentado lo anterior, cabe señalar que este Consejo solo puede abordar tal cuestión con base en la documentación remitida, debiendo limitarse a advertir acerca de la necesidad de respetar lo dispuesto en la normativa presupuestaria en relación con una eventual afectación de los presupuestos de gastos por parte de los proyectos de reglamento. Tal advertencia no impide reconocer, como se ha recogido en líneas precedentes, el puntual cumplimiento que se ha dado por parte de la Consejería instructora a la obligación formal de recabar todos los informes económicos y presupuestarios legalmente exigidos, tal y como se extrae del análisis de la documentación recibida.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Parte expositiva.

No procede efectuar observación alguna respecto al contenido de esta parte del proyecto.

II. Parte dispositiva.

En la letra g) del artículo 2 huelga la expresión “de manera consciente y reflexiva”, pues la propia existencia de una planificación excluye lo inconsciente e irreflexivo.

La letra h) *in fine* del artículo 2 ha de ser objeto de una nueva redacción con la finalidad de clarificar su contenido -dado que se trata de tres principios diferentes-, pudiendo adoptar la siguiente forma: “El modelo de Diseño Universal de Aprendizaje se asienta sobre los principios de aportación de múltiples formas de implicación y motivación hacia la tarea, de facilitación de múltiples formas de representación de la información y de provisión de múltiples formas de acción y expresión”.

III. Parte final.

La disposición adicional primera -dedicada a la enseñanza de religión-, para una mejor inteligencia y mayor coherencia, debe ser modificada eliminando el apartado 4 e insertando su contenido al final del apartado 3. Dado que ambos apartados versan sobre las medidas organizativas en relación con los alumnos que no cursen la enseñanza de religión, resulta más adecuado que la misma situación se aborde formalmente agrupada, pudiendo presentar, por ejemplo, la siguiente redacción: “3. Los centros docentes dispondrán las medidas organizativas correspondientes para que el alumnado del segundo ciclo de Educación Infantil cuyas madres, padres o quienes ejerzan la tutoría legal hayan optado por que no cursen enseñanza de religión reciban la debida atención educativa para que la elección de una u otra opción no suponga discriminación alguna. Dicha atención en ningún caso comportará el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier área del ciclo, y deberá estar a cargo, preferentemente, del tutor o la tutora o, en su defecto, de maestros o maestras especialistas en Educación Infantil”.

La disposición adicional tercera -Escolarización del alumnado en supuestos de prematuridad extrema-, aun manteniendo su contenido, ha de ser objeto de reordenación para incorporar una redacción más nítida, del siguiente tenor o similar: “En el caso de solicitantes con condiciones de prematuridad extrema, la flexibilización para la incorporación a un curso inferior al correspondiente por edad se realizará cuando se acceda por primera vez al segundo ciclo de Educación Infantil, de acuerdo con el procedimiento que establezca la Consejería”.

IV. Anexos.

Dado su contenido eminentemente técnico, no procede efectuar observación alguna respecto a esta parte del proyecto.

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

LA PRESIDENTA,