

En Logroño, el 22 de junio de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano y D<sup>a</sup> Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente Don José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**28/22**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de educación infantil y se regulan determinados aspectos sobre su organización y evaluación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En el presente dictamen, utilizamos las siguientes siglas y abreviaturas:

- ap. = apartado (de un precepto).
- art/s= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española.
- Consejería actuante= Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- D.= Dictamen (del CCR).
- DD= Disposición derogatoria.
- DF= Disposición final.
- DT= Disposición transitoria.
- DG= Dirección General.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- EI= Educación Infantil.
- LAER'14= Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa.
- LCCR'01= Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.

- LFAR'05= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, modificada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018.
- LGI'03= Ley (de la CAR), 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LPAC'15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR'02= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SGT= Secretaria General Técnica.
- SOIPS= Servicio de Organización, e Innovación de los Servicios Públicos.
- STC= Sentencia del TC.
- TC= Tribunal Constitucional.
- UE= Unión Europea.

## **Segundo**

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Informe de repercusión económica y costes de personal del Decreto, de 25 de febrero de 2022, de la D.G. de Función Pública, de la C<sup>a</sup> de Hacienda y Administración Pública.
- Informe de repercusión económica y costes de personal del Decreto, de 18 de marzo de 2022, de la D.G. de Gestión Educativa, de la C<sup>a</sup> de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Certificado de Consulta Previa del Decreto, de 25 de febrero de 2022, de la D.G. de Transparencia y Buen Gobierno, de la Consejería de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Resolución de Inicio, de 15 de marzo de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la C<sup>a</sup> de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Borrador inicial del Anteproyecto de Decreto (V.4), de 14 de marzo de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la C<sup>a</sup> de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, de 15 de marzo según el índice del expediente.
- Memoria Justificativa del borrador inicial del Decreto, de 17 de marzo de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la C<sup>a</sup> de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Diligencia de Formación del Expediente, de 18 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Segundo Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 18 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Memoria Inicial del Decreto, de 21 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.

- Resolución, de 21 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, abriendo audiencia pública.
- Petición de informe al Consejo Escolar de La Rioja, de 21 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Resolución de apertura del Trámite de audiencia pública, de 22 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, publicada en el B.O.R. núm. 56, de 22 de marzo de 2022.
- Alegaciones al Decreto presentadas por M.S., el 30 de marzo de 2022, según indica el índice del expediente.
- Alegaciones al Decreto, del Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Logroño Este, presentadas por M.A.G., el 30 de marzo de 2022. (Informe repetido en el expediente en las páginas 240-241 y 245-248).
- Alegaciones al Decreto, del equipo de Atención Temprana, presentadas por M.E.V., el 30 de marzo de 2022.
- Alegaciones al Decreto, presentadas por J.R.F., director del EOEP Logroño Oeste, el 30 de marzo de 2022.
- Alegaciones al Decreto, presentadas por U.S.O. de La Rioja (FEUSO), el 30 de marzo de 2022.
- Certificado de Alegaciones, de 3 de abril de 2022, de la D.G. de Participación Ciudadana y Derecho Humanos, de la Cª de Igualdad, Participación y Agenda 2030.
- Alegaciones al Decreto, presentadas por la A.P.S. de La Rioja, el 6 de abril de 2022.
- Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de 8 de abril de 2022, de la Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- 1º Informe complementario a las alegaciones formuladas como consecuencia del trámite de audiencia pública, de 12 de abril de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Tercer Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 25 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- 2º Informe complementario a las alegaciones formuladas como consecuencia del Dictamen del consejo Escolar de La Rioja, de 26 de abril de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Petición informe al Servicio Organización e Innovación de los Servicios Públicos de la Cª de Hacienda y Administración Pública, de 27 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Cuarto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 27 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.

- Petición informe al Servicio de Inspección Técnica Educativa, de 28 de abril de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Informe de 2 de mayo de 2022, del Servicio Ordenación e Innovación de los Servicios Públicos de la Cª de Hacienda y Administración Pública.
- Quinto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 3 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- 3º Informe complementario a las alegaciones formuladas por el Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos, de 4 de mayo de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Informe de corrección de errores al Dictamen 2/2021-2022, de 8 de abril de 2022, del Consejo Escolar de La Rioja, de 4 de mayo de 2022.
- Sexto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 4 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- 4º Informe complementario a las alegaciones formuladas por el Servicio de Inspección Técnica Educativa, de 6 de mayo de 2022, de la D.G. de Innovación Educativa, de la Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Memoria relativa al Anteproyecto de Decreto, de 6 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Petición informe a la D.G. de los Servicios Jurídicos de la Cª de Hacienda y Administración Pública, de 9 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Informe Jurídico, de 13 de mayo de 2022, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.
- Último Borrador del Anteproyecto de Decreto, de 16 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.
- Memoria final, de 16 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de mayo de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 18 de mayo de 2022, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 26 de mayo de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR'01, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR'02. Como quiera que el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, es una norma dictada en desarrollo de la legislación básica del Estado y, en concreto, del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, ex artículo 149.1.30ª C.E., esto es, la configuración de las normas básicas de desarrollo del artículo 27 C.E., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, la preceptividad de nuestro dictamen es clara.

Pocas dudas caben respecto a la necesidad de nuestro Dictamen en decretos de currículo después de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja núm. 131/2008, de 26 de mayo de 2008, en la que declaró nulo el Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el curriculum de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un defecto esencial al faltar el Dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.**

**1.** La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

El Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, articula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias, que se hizo efectivo a partir del 1 de enero de 1999, mediante la asunción de las citadas funciones y servicios por la Comunidad Autónoma de La Rioja por Decreto 73/1998, de 29 de diciembre, el cual adscribe las mismas a la, entonces, Consejería de Educación Cultura y Deporte.

Recientemente la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación introduce en la redacción de la norma que se modifica importantes cambios, con el objeto, como se dice en su exposición de motivos, de adaptar el sistema educativo a los retos del siglo XXI de acuerdo con los objetivos fijados por la unión Europea y la Unesco para la década 2020-2030. La Ley Orgánica mencionada reformula la definición de currículo, enumerando los elementos que lo integran y también modifica la anterior distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en lo relativo a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas. De este modo, corresponderá al Gobierno de la Nación, previa consulta a las comunidades autónomas, fijar, en relación con los objetivos, competencia, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Las administraciones educativas, a su vez, serán las responsables de establecer el currículo correspondiente en su ámbito territorial, del que formarán parte los aspectos básicos antes mencionados. Finalmente, corresponderá a los centros educativos desarrollar y completar, en

su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía, tal y como se recoge en la propia ley.

El Estado, ha promulgado el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación Infantil, que tiene carácter básico a tenor de lo establecido en la Disposición final primera, mientras que la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante la disposición proyectada, procede a desarrollar dicha normativa básica, respetando el contenido mínimo fijado por el Real Decreto estatal anteriormente mencionado.

Por todo ello, ha de concluirse, conforme a los citados preceptos constitucionales y estatutarios, que el título que otorga la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la presente norma es el contemplado en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), y que se trata, en consecuencia, de un reglamento de desarrollo de la normativa estatal básica en la materia.

**2.** En cuanto a la **cobertura legal**, la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado en la citada Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE), y en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de Educación Infantil. De acuerdo con lo previsto en la Disposición Final primera de este RD se trata de normativa básica (con excepción de dos anexos).

Por lo demás, la habilitación legal del Decreto proyectado se contiene de forma específica en la propia LOE (art. 6) al prever que las administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente ley, de la que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. El artículo 6.bis de la LOE más en concreto sobre la distribución de competencias asigna al Gobierno “*la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior*” (art. 6.bis.1-c)), y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las disposiciones de la LOE (art. 6.bis.3).

Como complemento de las previsiones legales, en la doctrina constitucional, está clara la asignación al Estado de la competencia para fijar los principios normativos, generales y uniformes de ordenación educativa (STC184/2012, de 17 de octubre (F. 3):

*Por otra parte, «corresponde también al Estado, en virtud del art. 149.1.30 CE, la competencia para dictar las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, que debe entenderse, según hemos afirmado, en el sentido de que incumbe al Estado "la función de definir los principios normativos y generales y uniformes de ordenación de las materias enunciadas en tal art. 27 de la CE" (STC 77/1985, de 27 de junio, F. 15). Resulta pertinente recordar que el derecho a la educación incorpora un contenido primario de derecho de libertad, a partir del cual se debe entender el mandato prestacional a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que esa libertad sea real y efectiva (art. 9.2 CE) (SSTC 86/1985, de 10 de julio, F. 3; y 337/1994, de 23 de diciembre, F. 9), y que su ejercicio ha de tener lugar en el marco de un sistema educativo cuyos elementos definidores son determinados por los poderes públicos, de modo que la educación constituye una*

*actividad reglada (SSTC 337/1994, de 23 de diciembre, F. 9; y 134/1997, de 17 de julio, F. 4). En todo caso, en la configuración de ese sistema educativo han de participar necesariamente los niveles de gobierno estatal y autonómico, de acuerdo con sus competencias» (STC 111/2012, F. 5)”.*

Por tanto, para valorar el correcto ejercicio de la competencia es fundamental atender al respeto de la competencia estatal, en el doble sentido de que no se invadan competencias ajenas, y que se ejerciten las propias.

El contenido del Decreto sometido a informe se ajusta perfectamente a las competencias que le corresponde ejercitar a la Comunidad Autónoma de La Rioja. La única salvedad, en este caso, podría venir dada por la repetición de disposiciones estatales, como una manifestación del fenómeno denominado de *lex repetita*, pero la reproducción de artículos del Real Decreto 95/2022 permite disponer de un texto sistemático y comprensible. El margen de regulación autonómica es complemento de la regulación estatal, en ese sentido, parece razonable reproducir parte de la regulación básica.

**3.** En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que “*corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*”, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 LFAR'05.

#### **1. Consulta previa**



La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR'05 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR'05: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Consta, en la página 5 del expediente, el Certificado de la Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, sobre el correcto cumplimiento de este trámite mediante la exposición pública en el portal Web de Participación, entre los días 4 y 24 de febrero de 2022.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

**A)** En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR’05:

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el presente caso, consta en el expediente (páginas 6 y 7), resolución del Director General de Innovación Educativa de fecha 15 de marzo de 2022, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de medidas Fiscales y Administrativas para el año 2022.

En definitiva, la DG era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR'05 establece que:

*“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución, de 15 de marzo de 2022, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente: i) describe el objeto y finalidad de la norma; y ii) contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, en relación con la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, por lo que el trámite está adecuadamente cumplido.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR'05:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

Consta en el expediente, un primer borrador del texto de la disposición y una Memoria inicial justificativa, de fecha 17 de marzo de 2022, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR'05. Consta también una Memoria de la Secretaría General Técnica de fecha 21 de marzo de 2022, por lo que podemos considerar que el citado trámite también se ha cumplido de manera adecuada.

En cuanto al estudio económico se indica que el presente Decreto no supondrá coste económico, ni aumento del gasto público, al versar sobre aspectos curriculares, organizativos y procedimentales respecto a la evaluación, relacionados con el currículo de

los dos ciclos de Educación Infantil.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 LFAR'05 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 18 de marzo de 2022, que cumple con el requisito legal.

#### **5. Trámite de audiencia.**

A) La LFAR'05 regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** En el presente procedimiento, se publicó en el BOR del día 22 de marzo de 2022, la apertura de este trámite de audiencia por plazo de 7 días hábiles, remitiéndose igualmente a la página web del Gobierno de La Rioja el texto objeto de consulta, constando a continuación en el expediente las alegaciones presentadas por distintas personas e instituciones, por lo que el trámite ha sido adecuadamente cumplido.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 38 LFAR'05:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

En el expediente, consta el Dictamen 02/2021-2022 del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por su Comisión Permanente en las sesiones celebradas los días 6 y 7 de abril de 2022. Posteriormente se adjunta una corrección de errores, de fecha 4 de mayo de 2022, al citado Dictamen.

Consta igualmente el informe del Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos de fecha 2 de mayo de 2022, cuyas indicaciones son asumidas en su práctica totalidad determinando la incorporación al expediente del informe previsto en el artículo 19 de la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

En el expediente, consta un informe complementario del centro gestor, de fecha 5 de mayo, emitido a consecuencia de las alegaciones formuladas por el Servicio de Inspección Técnica Educativa en fecha 4 de mayo de 2022. Sin embargo, dicho informe del Servicio de Inspección, salvo error, no aparece en el expediente que nos ha sido remitido, por lo que

convendría su incorporación al mismo.

Por último, consta el informe de la DG de los Servicios Jurídicos de fecha 13 de mayo de 2022.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR'05:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 6 de mayo de 2022, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR'05.

## **8. Resumen conclusivo.**

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

## Cuarto

### Observaciones sobre la norma proyectada

#### 1.- Observaciones de carácter general.

La disposición proyectada cuenta con 32 artículos, agrupados en 6 capítulos que llevan los siguientes títulos: Disposiciones Generales, Organización General, Evaluación y Promoción, Atención a las diferencias individuales, Documentos oficiales y Autonomía de los Centros. Cuenta además con cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Por último, cuenta con seis anexos con la siguiente denominación: Competencias Claves en Educación infantil, Áreas de Educación Infantil, Situaciones de aprendizaje, Sugerencias educativas para el primer ciclo de educación infantil, Distribución horaria semanal en el segundo ciclo de educación infantil y el sexto con los modelos de informe final de ciclo.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido asumiendo diversas de las alegaciones que se han realizado tanto en el trámite de consulta previa, como en información pública y en los diversos informes que constan en el expediente, lo que ha ido originando diversas versiones del texto hasta la última que es de fecha 16 de mayo de 2022.

#### 2.- Observaciones concretas al articulado.

**-Sobre el artículo 2, definiciones.** El artículo afirma definir los objetivos, competencias clave, competencias específicas, criterios de evaluación, “*saber básico*” y situaciones de aprendizaje, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del RD 95/2022.

El Consejo Escolar, recomendó incluir las definiciones contenidas en el artículo 2 del RD 95/2022, pero dicha alegación no se admite, utilizando nuestra postura acerca de la *lex repetita*. Por tal motivo, considerando acertada la postura del órgano gestor, se propone modificar el texto del precepto por el siguiente:

*“A los oportunos efectos, se hace constar que, las definiciones relativas a objetivos, competencias clave, competencias específicas, criterios de evaluación, saber básico y situaciones de aprendizaje, se corresponderán con las contenidas en el artículo 2 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación Infantil”.*

**-Sobre el artículo 3, gratuidad.** El Consejo Escolar recomendó que se incluyera una referencia al artículo 5 del RD 95/2022 acerca de la posible extensión de la gratuidad (art. 5.2), y así se ha hecho.

Se parte de que el segundo ciclo de la EI es gratuito por disposición directa de la LOE (art. 15.2). Sin embargo, en el ámbito riojano parece que esa gratuidad ya está prevista, también para el primer ciclo de EI, en la Ley 1/2019, de 4 de marzo de medidas económicas, presupuestarias y fiscales urgentes para dicho año. Es una Ley en vigor, cuyo artículo 2.2 dice:

*“El Gobierno de La Rioja implantará la gratuidad del Primer Ciclo de Educación Infantil de acuerdo con los principios de universalidad, libertad de elección de centro de las familias, igualdad y no discriminación y gradualidad”.*

La Orden EDU/23/2019 de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, establece las bases reguladoras del programa de ayudas Bono Infantil, destinado a la escolarización del alumnado en el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por tanto, y en los términos previstos en la Ley y en la Orden de bases citadas, el primer ciclo de Educación Infantil es gratuito en La Rioja.

En el artículo 3.4 se prevén cauces de cooperación con las familias o *“responsables legales”*. El informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos ya hizo referencia a que el texto se refería unas veces a los tutores legales y otras a los *“responsables”*. Igualmente, recomendó que se sustituyera la referencia a responsables por la de tutores legales. La memoria de la SGT de la Consejería consultante de 16 de mayo de 2022 aceptó dicha sugerencia, y modificó la redacción de dos artículos (26 y 30).

Sin embargo, no se ha hecho un análisis completo del texto y quedan referencias a responsables en distintas partes del articulado (11.1-d), 14.3, 15.2 y 4, y 28.4).

**-Sobre el artículo 6, principios pedagógicos.** En el artículo 6.9 se dice:

*“De igual modo, sin que resulte exigible para afrontar la Educación Primaria, se podrá favorecer una primera aproximación a la lectura y a la escritura, así como a experiencias de iniciación temprana en habilidades numéricas básicas, en las tecnologías de la información y la comunicación, en la expresión visual y musical y en cualesquiera otras que se determine por la Administración con competencias en materia educativa”.*

El objeto del Decreto tiene que ser tomar las opciones de desarrollo que habilita la regulación básica de las enseñanzas mínimas. No tiene sentido que un reglamento riojano incluya una previsión respecto de lo que se puede hacer con remisión a lo que *“se determine*



por la Administración con competencias en materia educativa”, por lo que se recomienda suprimir esa expresión, que procede del hecho de haberse transcrito textualmente lo establecido en el artículo 6.7 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero.

**-Sobre el artículo 7, objetivos.** Se recomienda una nueva redacción al primer apartado en el mismo sentido que el recomendado para el artículo 2 y así sugerimos sustituir dicho párrafo por el siguiente:

*“Los objetivos de la Educación infantil que deben contribuir a desarrollar en los niños y niñas las distintas capacidades son los contenidos en el artículo 7 del real Decreto 95/2022, de 1 de febrero”.*

-Los artículos 11 y 12 se dividen en un primer apartado que es único.

**-Sobre el artículo 18, promoción.** Prevé la promoción automática. La LOE, en el artículo 14.8 trata de la continuidad en el proceso educativo, y de la necesidad de un informe final de etapa, sin mayor regulación respecto a la promoción. Tampoco hay previsión alguna en el RD 95/2022. Por tanto, es una materia propia para el desarrollo autonómico

El artículo 22.3 del anteproyecto, sin embargo, permite flexibilizar la duración de la Educación Infantil para subir a Primaria.

Es cierto que el artículo 21.3 prevé adaptaciones curriculares para abordar competencias específicas que no se hubieran alcanzado. Esa puede ser una medida que permita acordar la promoción automática.

Esta regulación plantea dos cuestiones: primero, la diferencia de criterio en la flexibilización de la duración de la etapa; y segundo, si va a ser posible, como hasta ahora, que se decida la permanencia extraordinaria de un alumno con necesidades especiales durante un año más, antes de promocionar a primaria. Con la redacción del artículo 18 no parece posible.

Conviene que se aclaren estas cuestiones.

**-Sobre el artículo 21, alumnado con necesidades educativas especiales.** En el apartado 3 de este artículo se hace referencia a las competencias de primer ciclo “no superadas”. Esa expresión es poco rigurosa, dado que en el primer ciclo la evaluación no se hace por superación de competencias, según resulta del artículo 14.4 (valoración en términos cualitativos).

Es distinta la evaluación del segundo ciclo, y la previsión del artículo 22.3 concuerda perfectamente con la regulación del artículo 16.2.

**-Sobre el artículo 25, documentos oficiales de evaluación.** En el apartado 1 hay una subdivisión hecha con guiones. Las directrices de técnica normativa desaconsejan el uso de guiones, puesto que dificulta la cita y aplicación de las normas, y por tanto la garantía de seguridad jurídica (Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE 29/07/05).

En este artículo se puede hacer otra consideración en relación a las remisiones internas del texto. Parece que el artículo 16.3-c) que se remite al artículo 25, podría hacerlo con más rigor al artículo 26; y el artículo 23.4, que se remite al artículo 20, que se refiere a los principios generales dentro de la Atención a las diferencias individuales, por lo que dicha remisión parece que debiera hacerse al artículo 25.

**-Disposición derogatoria.** Hace una derogación parcial del Decreto 49/2009 por el que se regula la organización del primer ciclo de Educación Infantil, se fijan sus contenidos educativos y se establecen los requisitos de los centros que imparten dicho ciclo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En su virtud, se derogan los artículos 3 a 10, 14, 29 y 30, junto con el Anexo I del susodicho Decreto. El dictamen del Consejo Escolar de La Rioja sugirió derogar también el artículo 26 sobre ratios.

Esa derogación parcial y expresa, se une a la derogación tácita del apartado 6: *“quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto”*.

Una de las partes vigentes partes del Decreto de 2009 regula la autonomía de los centros, que también es objeto de regulación en el capítulo VI del presente anteproyecto.

Esta fórmula derogatoria puede generar inseguridad, y dudas acerca de la norma vigente. Debería haberse refundido en un único texto normativo toda la regulación de la etapa que se considere ajustada a la adaptación de la regulación autonómica a las bases estatales.

**-Disposición final segunda, desarrollo normativo.** En esta disposición se faculta *“a la Consejería”* para dictar disposiciones de ejecución, interpretación, aplicación y desarrollo del Decreto. Es habitual que los Decretos contengan habilitaciones a los titulares de las Consejerías para el desarrollo de la norma. La potestad reglamentaria original le corresponde al Consejo de Gobierno, pero sus miembros también tienen esa misma potestad derivada. El resto de altos cargos de la Consejería no tienen potestad reglamentaria.

En ese sentido, no es posible que dicten *“disposiciones”*, igual que no es posible que haya reglamentos para la interpretación de otros anteriores. Con la potestad reglamentaria se introducen en el ordenamiento jurídico disposiciones de carácter general. Otra cosa es lo

que se ha dado en llamar *soft law*, que puede tener cabida en circulares, instrucciones y órdenes de servicio.

Este Consejo ya se refirió a esta cuestión en el Dictamen 6/2013. La potestad reglamentaria se debe considerar como una fuente de derecho, que puede dar lugar a disposiciones imperativas. La discutida naturaleza jurídica de las circulares e instrucciones, como norma, o como acto administrativo hunde sus raíces en la recepción de la doctrina alemana que distinguía entre las ordenanzas jurídicas (*Rechtsverordnungen*) y las administrativas (*Verwaltungsverordnungen*). No es posible que una autoridad, sin potestad reglamentaria, dicte circulares o instrucciones con contenido normativo, que innove el ordenamiento y que produzca efectos frente a terceros.

En este sentido, la delegación para el desarrollo del Decreto debe circunscribirse al titular de la Consejería.

## CONCLUSIÓN

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho con las precisiones contenidas en este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz