

En Logroño, a 30 de marzo de 2023, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a. Amelia Pascual Medrano, D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a. M^a. Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a. Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

20/23

Correspondiente a la consulta, con carácter de urgencia, formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la equidad y la inclusión educativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

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

- art/s= artículo/s.
- BOE= Boletín Oficial del Estado.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- 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).
- DF= Disposición final.
- DG= Dirección General.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja (redacción de 1999).
- 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.
- LOSPCAR= Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- 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.

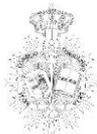
Segundo

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:

- Certificado de Consulta Previa, emitido por la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 28 de diciembre de 2022.
- Resolución de inicio, de la DG de Innovación Educativa, de 13 de diciembre de 2022.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la DG de Innovación Educativa, de 09 de febrero de 2023.
- Memoria Justificativa de la DG de Innovación Educativa, de 09 de febrero de 2023.
- Resolución de inicio de tramitación del Anteproyecto de Decreto, núm. 5/2023, de la SGT de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud de apertura Trámite Audiencia, de 09 de febrero de 2023.
- Solicitud de informe al Consejo Escolar de La Rioja, por parte de la SGT actuante, de 09 de febrero de 2023.
- Publicación en el BOR núm. 29, el 10 de febrero de 2023, de la Resolución 5/2023, de la SGT actuante, de apertura Trámite Audiencia Trámite Audiencia.
- Alegaciones de la Asociación de Maestros/as de Audición y Lenguaje de La Rioja (AMALER), de 19 de febrero de 2023.
- Alegaciones del Colegio Profesional de Educadores/as Sociales de La Rioja (CEESRIOJA), de 18 de febrero de 2023.
- Alegaciones de la Federación de Enseñanza de la Unión Sindical Obrera de La Rioja (FEUSO-La Rioja), de 20 de febrero de 2023.
- Alegaciones presentadas por diferentes personas mediante el Portal Transparencia.



- Certificado de Información Pública, de la DG de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, de 21 de febrero de 2023.
- Memoria económica complementaria de la Justificativa, de la DG de Innovación Educativa, de 01 de marzo de 2023.
- Informe complementario al trámite Audiencia Pública, de la DG de Innovación Educativa, de 01 de marzo de 2023.
- 2º Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la DG de Innovación Educativa, de 01 de marzo de 2023.
- Dictamen 1/2022-2023 del Consejo Escolar de La Rioja, de 02 de marzo de 2023.
- Informe de la DG de Innovación Educativa a las alegaciones presentadas por el Consejo Escolar de La Rioja, de 02 de marzo de 2023.
- 3º Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la DG de Innovación Educativa, de 02 de marzo de 2023.
- Diligencia de formación de expediente, de la SGT actuante, de 03 de marzo de 2023.
- Memoria, de la SGT actuante, de 03 de marzo de 2023.
- 4º Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 03 de marzo de 2023.
- Solicitud de informe a la DG de Función Pública, por parte de la SGT actuante, de 03 de marzo de 2023.
- Solicitud de informe a la DG de Control Presupuestario, por parte de la SGT actuante, de 03 de marzo de 2023.
- Solicitud de informe al Servicio Ordenación e Innovación de los Servicios Públicos (SOISP) de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 03 de marzo de 2023.
- Solicitud de informe al Servicio de Inspección Técnica Educativa, de la Consejería consultante, de 03 de marzo de 2023.
- Informe de la DG de Control Presupuestario, de 08 de marzo de 2023.
- Informe de la DG Función Pública, de 09 de marzo de 2023.
- Informe del SOISP, de 09 de marzo de 2023.
- Informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de la Consejería consultante, de 09 de marzo de 2023.
- Informe complementario del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de la Consejería consultante, de 14 de marzo de 2023.
- Último Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 14 de marzo de 2023.
- Memoria de la SGT actuante, de 14 de marzo de 2023.



-Solicitud de informe a la DG de Servicios Jurídicos, por parte de la SGT actuante, el 14 de marzo de 2023.

-Informe de la DG de Servicios Jurídicos, de 15 de marzo de 2023.

-Memoria final de la SGT actuante, de 16 de marzo de 2023.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 16 de marzo de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen urgente, 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 17 de marzo de 2023, 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

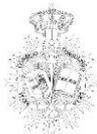
Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

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. Pues bien, como quiera que, en esencia, el



Decreto que pretende aprobarse es una norma dictada en desarrollo de Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que ha sido modificado por la Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, la preceptividad de nuestro dictamen es clara.

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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*.

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.

El presente Dictamen se emite con carácter urgente al haberlo solicitado así la autoridad consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la LCCR'01.

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.

El Anteproyecto que examinamos pretende *“establecer y regular una respuesta educativa que garantice la inclusión y la equidad educativa del alumnado”*.

Ello, *a priori*, encuentra claro fundamento competencial en el artículo 10 del EAR'99, que 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 las Leyes Orgánicas que, conforme al art. 81.1 CE, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

En efecto, dejando ahora de lado títulos competenciales estatales de carácter transversal —señaladamente el del art. 149.1. 1ª—, el Estado, *ex art.* 149.1.30 CE, tiene competencia exclusiva para regular las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y, en parte, la ha ejercitado promulgando diversas leyes orgánicas, en tanto *ex art.* 81.1 CE venían, a su vez, a desarrollar un derecho fundamental contenido dentro de la Sección 1ª, del



Capítulo II, del Título I, de la CE (por todas, STC 76/1983).

No es preciso reconstruir ahora el complejo desarrollo legislativo de este derecho, sometido, como pocos, a una constante modificación, si bien resulta claro que el desarrollo que compete a la CAR debe ajustarse siempre al marco jurídico básico y, en gran parte, orgánico establecido por el Estado.

A los efectos que ahora interesan, la LOE, tras establecer la equidad, como principio del sistema educativo español (art. 1), dedica su Título II —que tiene, en su práctica totalidad, carácter básico— a la “*Equidad en la Educación*”. De forma particular, su art. 71, que abre el Capítulo I (“*Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*”), prevé expresamente que:

“1. Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por retraso madurativo, por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, por trastornos de atención o de aprendizaje, por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje, por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión.

4. Corresponde a las Administraciones educativas garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos educativos de este alumnado. Igualmente les corresponde adoptar las medidas oportunas para que los padres de estos alumnos reciban el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos”.

Ello, se acompaña, en la ordenación de las distintas enseñanzas (primaria, secundaria, bachillerato, formación profesional...) efectuada por la LOE, de una regular referencia a la necesidad de garantizar una educación inclusiva, a fin de atender a la diversidad y a las necesidades particulares del alumnado (cfr., entre otros, arts. 4.3, 19.1, 22, 35.3, 39.7...).

De modo más tangencial, debe asimismo tenerse presente la Ley orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional; la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la



violencia; o el RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En suma, conforme a los citados preceptos constitucionales y estatutarios, la CAR dispone de la competencia para dictar la presente norma, que, a su vez, viene a desarrollar la normativa estatal básica en la materia.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la LOE.

En sus arts. 71 a 79, la LOE regula la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, establece los principios y recursos, y aborda de forma particular la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, con altas capacidades intelectuales y con integración tardía en el sistema educativo español.

Por lo demás, de forma directa, el art. 71.3 ordena a las Administraciones educativas establecer *“los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión”*.

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.

No obstante, en el Fundamento Jurídico Cuarto, nos referiremos a su confuso título: *Decreto de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud* por el que se regula la Equidad y la Inclusión Educativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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

El art. 32 bis LFAR, 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 concurren 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 concurren 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 vieran 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.

Quando 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.

En el presente caso consta en el expediente Certificado de la Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos, que acredita haberse cumplido este trámite mediante exposición pública en el portal web de participación entre el 28 de noviembre de 2022 y el 20 de diciembre de 2022. Se hace constar, además, que en el período habilitado no se recibieron comentarios u aportaciones.

Por lo tanto, el citado trámite ha sido cumplido de manera adecuada.

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 Resolución del Director General de Innovación Educativa de fecha 13 de diciembre de 2022, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con su competencia en la materia a tenor de lo establecido en el artículo en el art. 10.2.3 del Decreto 47/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la DG de Innovación Educativa 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 13 de diciembre de 2022 dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

3. Elaboración del borrador inicial y memoria justificativa.

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 9 de febrero de 2023, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR’05.

En cuanto al *estudio económico* se indica que el presente Decreto no supondrá coste económico, ni aumento del gasto público.

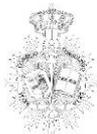
A juicio de este Consejo, al margen de que dicha conclusión se halla huérfana de motivación, parece poco discutible que la aplicación —tal y como pretende esta norma— de los recursos precisos para atender las necesidades de apoyo educativo específico tendrá un impacto económico significativo.

En este sentido, el propio Anteproyecto, en su art. 23, prevé que la Consejería competente en materia de educación “*dotará de los recursos necesarios para facilitar la correcta atención educativa a todo el alumnado*” y, en su art. 24, le ordena posibilitar a los centros los recursos materiales y ayudas técnicas necesarias para responder a las características individuales del alumnado.

No obstante, consta después en el expediente una Memoria económica complementaria, realizada por la propia DG de Innovación Educativa, de 1 de marzo de 2023, en la que, aun cuando reitera que las medidas del Decreto, al estar ya presupuestadas no generarán incremento del gasto público, cuantifica su repercusión económica teniendo en cuenta los programas actualmente vigentes en este ámbito, el personal docente y los gastos de funcionamiento. Se estima así que en el actual curso 2022/2023 se destinará un total de 28,17 millones de euros a atender la equidad e inclusión en el sistema educativo de nuestra CA.

El informe de la DG de Control Presupuestario, de 8 de marzo de 2023, recomendó completar este análisis con la estimación de los ingresos externos. Éstos se aportaron con posterioridad por el centro gestor y constan en el informe de la SGT, de 14 de marzo de 2023.

La Memoria inicial no incluye el estudio de *simplificación administrativa*, ex art. 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa, si bien, la Memoria final del expediente aclara, a este respecto, que no se



incluyen nuevos trámites administrativos, ni comunicaciones, ni notificaciones electrónicas que requieran tal estudio específico.

Finalmente, la Memoria incluye también un apartado sobre el *impacto de género* de la norma proyectada (en línea con lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo), que considera inexistente.

En suma, puede considerarse correctamente cumplida esta fase del procedimiento.

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 3 de marzo de 2023, que cumple con el requisito legal.

Se acompaña del *cuarto borrador del Anteproyecto*, de la misma fecha, fruto de la incorporación por parte de la SGT de varias modificaciones de carácter formal al objeto de mejorar la claridad y seguridad del texto (cfr. informe de la SGT de 3 de marzo 2023).

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 vieren 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 10 de febrero de 2023, 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.

No obstante, debemos dejar constancia de que, aunque, en efecto, la audiencia prevista por el art. 36.1 LFAR’05 puede reducirse a siete días, *por razones justificadas*, según dispone su apartado tercero, ello requiere de un *Acuerdo o Resolución debidamente motivados*, que no consta en el expediente y que es, a nuestro juicio, independiente de la tramitación urgente del expediente.

Por último, cabe señalar que el informe de la DG de Innovación Educativa, de fecha 1 de marzo de 2023, examina las alegaciones presentadas en esta fase y justifica su aceptación o rechazo. Las modificaciones derivadas de esta fase se incorporan al *segundo borrador* del Anteproyecto de fecha 1 de marzo de 2023.

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 constan:

1/ El Dictamen 01/2022-2023 del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por su Comisión Permanente en las sesiones celebradas los días 27 y 28 de febrero de 2023. Sus enmiendas y recomendaciones fueron examinadas por la DG de Innovación Educativa (Informe de 2 de marzo de 2023), y dieron lugar al *tercer borrador* de Anteproyecto, de fecha 2 de marzo de 2023.

Por su parte, la SGT (Informe de 3 de marzo de 2023), tras examinar el citado tercer borrador del Anteproyecto, introdujo varias modificaciones relativas a las directrices de técnica normativa, lenguaje inclusivo y entrada en vigor del Decreto, que dieron lugar al *cuarto borrador de Anteproyecto*, de fecha 3 de marzo de 2023.

2/ El informe de la DG de Control Presupuestario de 8 de marzo de 2023.

3/ El informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa de 9 de marzo de 2023.

4/ El informe del SOISP de 9 de marzo de 2023.

5/ El informe de la DG de Función Pública de 9 de marzo de 2023.

Las observaciones de estos cuatro últimos informes dieron lugar a la redacción de un *quinto y último borrador* de Anteproyecto, de fecha 14 de marzo de 2023.

6/ Y, por último, se incluye el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de fecha 15 de marzo de 2022. Su intervención ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR. Los servicios jurídicos consideran que el Decreto sometido a su estudio es conforme a derecho, por lo que informan favorablemente el mismo.

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 16 de marzo de 2023, previa a la emisión de dictamen del Consejo Consultivo, 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

A) Hasta ahora la CAR no ha dispuesto de una norma específica en materia de educación inclusiva. Con el Decreto que examinamos se une, en cambio, a otras CCAA que, en los últimos años (Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha o Valencia), han desarrollado a nivel reglamentario esta materia.

Con todo, debe tenerse presente que los recientes decretos de la CAR que establecen los currículos de las diversas enseñanzas (*Decreto 41/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación y promoción en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Decreto*



42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja; Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja; o Decreto 57/2022, de 9 de noviembre, por el que regula las enseñanzas de Formación Profesional de Grado Básico y establece el currículo de dieciocho títulos profesionales básicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja), contienen también previsiones —en algún caso de cierta extensión— relativas a esta atención a las diferencias individuales y a las necesidades educativas especiales objeto del actual Decreto, aunque no se mencionen en su exposición de motivos.

De este modo, aun cuando, en general, el Anteproyecto que nos ocupa reitera el contenido establecido ya en los citados Decretos, la dispersión normativa generada puede dificultar en ocasiones la interpretación de las normas aplicables.

B) En el marco de la legislación estatal, el Decreto proyectado, a fin de garantizar la equidad, así como la plena inclusión e igualdad de oportunidades, atiende al alumnado que requiere una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo, y establece medidas para acometer este objetivo.

En suma, como señala su propia exposición de motivos, concreta *“el marco regulador de la inclusión en la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Dicho esto, cabe llamar la atención sobre el hecho de que, a tenor de la LOE, el principio de equidad en el ámbito educativo presenta, a pesar de su estrecha conexión, diversas manifestaciones, entre las que destaca, en efecto, la inclusión educativa.

En palabras de su exposición de motivos, *“A fin de garantizar la equidad, el título II aborda los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración. Se incluye concretamente en este título el tratamiento educativo de las alumnas y alumnos que requieren determinados apoyos y atenciones específicas derivadas de circunstancias sociales, de discapacidad física, psíquica o sensorial o que manifiesten trastornos graves de conducta. El sistema educativo español ha realizado grandes avances en este ámbito en las últimas décadas, que resulta necesario continuar impulsando. También precisan un tratamiento específico los alumnos con altas capacidades intelectuales y los que se han integrado tarde en el sistema educativo español”*.

Ahora bien, a continuación, el capítulo segundo del referido Título II de la LOE se enfoca también en la equidad, pero ahora desde la perspectiva de las acciones de



compensación dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en condiciones socioeconómicas desfavorables (“*Equidad y compensación de las desigualdades en educación*”).

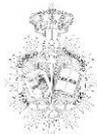
Dice así el art. 80.1, que encabeza dicho capítulo, que “*Con el fin de hacer efectivo el principio de equidad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán acciones dirigidas hacia las personas, grupos, entornos sociales y ámbitos territoriales que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeducativa y cultural con el objetivo de eliminar las barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, asegurando con ello los ajustes razonables en función de sus necesidades individuales y prestando el apoyo necesario para fomentar su máximo desarrollo educativo y social, de manera que puedan acceder a una educación inclusiva, en igualdad de condiciones con los demás*”.

Pues bien, en primer lugar, el título del Decreto (*Decreto... por el que se regula la Equidad y la Inclusión Educativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*) y, en cierta medida, la redacción de su objeto, en el art. 1 (“*Este decreto tiene como objeto establecer y regular una respuesta educativa que garantice la inclusión y la equidad educativa del alumnado*”), puede inducir a cierto error, dado que, en realidad, el contenido del Decreto — aunque, obviamente, muy interrelacionado— se proyecta sobre la inclusión educativa (que incluye también, eso sí, la atención específica del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa), pero no aborda, al menos de modo sistemático o frontal, las acciones de compensación (escolarización, ámbito rural, becas...), a fin de evitar las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole (así, por ejemplo, art. 81 de la LOE:

“1. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar una actuación preventiva y compensatoria garantizando las condiciones más favorables para la escolarización de todos los niños cuyas condiciones personales o sociales supongan una desigualdad inicial para acceder a las distintas etapas de la educación. La escolarización del alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa se regirá por los principios de participación e inclusión y asegurará su no discriminación ni segregación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo. Con este fin, las Administraciones educativas adoptarán las medidas necesarias para actuar de forma preventiva con el alumnado en situación de vulnerabilidad socioeducativa con objeto de favorecer su éxito escolar”.

En definitiva, el Decreto, más que regular la equidad, viene a regular la inclusión educativa como garantía del principio de equidad, de manera, por tanto, que cabe sugerir acomodar a dicho objeto el título del Decreto, a fin de que pueda identificarse con mayor exactitud y precisión la materia regulada, y así diferenciarlo de cualquier otra disposición.

Nuestra segunda observación relativa al título del Decreto se refiere a su primer inciso (*Decreto de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud...*).



A juicio de este Consejo, de cara la identificación del tipo de disposición de que se trata, la alusión a la Consejería de Educación resulta del todo inadecuada e induce a confusión.

Como ya hemos señalado, el rango normativo formal correcto de la disposición proyectada es el de *decreto* aprobado por el Consejo de Gobierno, de modo que la alusión a la Consejería de Educación carece de sentido, al no tratarse de una *orden* —en este caso sí— aprobada por un Consejero.

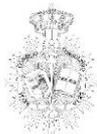
C) La disposición proyectada cuenta con 33 artículos, agrupados en 9 títulos (*Disposiciones generales; Identificación de potencialidades y barreras para la presencia, el aprendizaje y la participación de todo el alumnado; Medidas de inclusión educativa; Planificación de la respuesta educativa inclusiva; Evaluación, promoción y titulación del alumnado; Recursos para favorecer la inclusión educativa; Centro inclusivo; Participación de la comunidad educativa; y Evaluación de la inclusión educativa en La Rioja*). Cuenta, además, con dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido asumiendo muchas de las alegaciones que se han realizado en el trámite de información pública y en los diversos informes que constan en el expediente, lo que ha ido originando diversas y mejoradas versiones del texto, hasta la última que es de fecha 14 de marzo de 2023.

D) A pesar de que las cuestiones de estricta técnica normativa exceden del ámbito asignado a nuestros dictámenes, éstas pueden tener en ocasiones efectos en relación con la necesaria certeza y seguridad jurídica y, por ende, justificar nuestras observaciones.

Desde esa óptica, como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.2/17), el articulado de un texto normativo debe contener prescripciones jurídicas, esto es, preceptos que definan con precisión supuestos de hecho y les anuden consecuencias jurídicas igualmente claras.

Pues bien, este Consejo quiere llamar la atención sobre el hecho de que el Anteproyecto examinado, en buena parte, se halla redactado en unos términos cuya significación y efectos jurídicos precisos resultan de difícil determinación e identificación, o, dada su ambición, de difícil cumplimiento (“*responsabilidad compartida de un futuro sostenible*”, “*promoviendo el bienestar emocional de todo el alumnado*”, “*aquellas propuestas que permitan su desarrollo integral*”, “*generación de expectativas positivas en el alumnado por parte de toda la comunidad educativa*”, “*se realizarán de forma coordinada, participativa, global y contextualizada*”, “*profundiza en la detección de barreras desde un enfoque contextual y holístico*”, “*lograr una atención adecuada y eficiente de todo el alumnado*”, “*garantizando una educación de calidad*”, “*con actitud*”).



conciliadora, dinamizará la búsqueda del consenso en planes y proyectos del centro”, “aprendizaje activo, de investigación y colaboración que promueva una ciudadanía autónoma y resiliente”, “alcanzan el éxito personal en un espacio de seguridad” o “ejercerán un liderazgo positivo y compartido que, con actitud conciliadora, dinamizará la búsqueda del consenso”).

2. Observaciones concretas al texto del Anteproyecto.

A) Sobre cuestiones terminológicas.

La legislación en materia de igualdad apuesta de forma decidida por el uso en las normas jurídicas de un lenguaje no sexista o neutral. A dichos efectos, por economía del lenguaje y mejora de la legibilidad, parece que lo más aconsejable es —si es posible— recurrir a alternativas genéricas o expresiones omnicomprensivas, a fin de evitar la duplicación y las dobles concordancias en cuanto al género en artículos, sustantivos y adjetivos.

Acertadamente, el texto del Anteproyecto que examinamos adopta esta óptica y trata de evitar el sesgo sexista en sus disposiciones, optando mayoritariamente por expresiones genéricas: (*alumnado, progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal*).

Pese a ello, el Anteproyecto conserva algunas referencias de doble concordancia, que por uniformidad y mejor legibilidad pueden evitarse [así, arts. 2 a) y 3. b): “*todos y todas*”].

B) Sobre el art. 2 g), “Definiciones”.

—Se definen ahí las políticas inclusivas (“*Políticas inclusivas: autonomía pedagógica reflejada en los documentos de centro que sustentan su propuesta educativa*”), si bien los términos empleados a tal efecto no parecen guardar relación específica con la inclusión educativa.

A ello hay que unir que el término no vuelve a ser utilizado por el Decreto, lo que hace cuestionarnos la utilidad de su propia definición. Otro tanto ocurre, como ya señaló la Inspección Educativa en la tramitación de la norma, con “*Cultura inclusiva*”, “*Políticas inclusivas*” y “*Redes de apoyo*”.

—Desde un punto de vista formal, se sugiere eliminar el subrayado de los términos definidos, que se ha realizado en todas las letras de este artículo, dado que se aparta de las habituales directrices de técnica normativa (cfr. por ejemplo, Directrices de Técnica Normativa, de 22 de julio de 2005, BOE de 29/07/05).



C) Sobre el art. 7.3, “Detección temprana y atención educativa”.

Se prevé en este precepto que, *“Tras la implementación de las medidas iniciales, si persisten las barreras detectadas, se pondrá en conocimiento de la persona responsable de la orientación educativa para iniciar el proceso de evaluación psicopedagógica en caso necesario, previa información a los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal...”*.

Al respecto, debemos observar la excesiva indeterminación —y, por ende, su conflictividad en la fase aplicativa—, que genera vincular la evaluación psicopedagógica a *“en caso necesario”*. Más aún, cuando esta evaluación se halla prescrita cuando, a pesar de las medidas adoptadas inicialmente, persisten las barreras.

Se aconseja, por ello, la supresión del inciso o su concreción.

D) Sobre los arts. 7.1, “Detección temprana y atención educativa”; 8.2, “Evaluación Psicopedagógica”; y 10.2, “Barreras para la presencia, el aprendizaje y la participación: tipología e identificación”.

Resulta reiterativo y puede inducir a confusión el mandato en los tres preceptos citados a la detección e identificación de barreras *“tan pronto como sea posible”* o *“lo más tempranamente posible”*. Sólo, además, en el art. 10.2 se establece la preferencia por la *“sesión de evaluación inicial del curso”*.

E) Sobre el art. 8.3, “Evaluación Psicopedagógica”.

Falta una concordancia de número *“la personas”*.

F) Sobre los arts. 9.3, “Informe psicopedagógico y dictamen de escolarización”; 14.2 y 14.3, “Medidas de inclusión extraordinarias”.

En estos preceptos se prevé la participación —obligada ya en la propia LOE—, de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal.

Su lectura conjunta plantea, sin embargo, varios interrogantes.

En el art. 9.3 se señala que *“El dictamen de escolarización es un documento técnico, fundamentado y sintético de la evaluación psicopedagógica para la planificación de la respuesta educativa del alumnado que lo precise. En su elaboración se contará siempre con la participación y la opinión de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal, respecto de las opciones de escolarización propuestas en dicho informe, respetando siempre la opción manifestada por ellos”*.



Pues bien, de entrada, la redacción de su segundo inciso (añadido durante la tramitación del Decreto), no deja, en absoluto, claro el ámbito prescrito de intervención de los progenitores o de las personas que ejerzan la tutoría legal.

Si como parece lo que se pretende es, por un lado, garantizar su participación en la elaboración del dictamen de escolarización y, por otro, en lo relativo, en particular, a las opciones de escolarización, fijar la prevalencia de su decisión, debieran separarse ambos aspectos en la redacción. Por ejemplo: *En su elaboración se contará siempre con la participación y la opinión de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal. En relación con las opciones de escolarización propuestas en dicho informe, se respetará siempre la opción manifestada por ellos*".

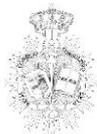
A continuación, coherentemente con lo dispuesto en el art. 9.3 así entendido, el art. 14.2, respecto a las *medidas extraordinarias*, esto es, *centros o aulas de educación especial*, establece que vendrán determinadas por la evaluación psicológica y el dictamen de escolarización, si bien añade que: *"En este proceso será respetada la decisión de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal"*.

En cambio, el siguiente apartado del art. 14 prevé que la DG con competencias en escolarización dictará resolución que determine la medida *"de la manera más inclusiva y teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal"*. De manera, pues, que la voluntad de los progenitores parece dejar aquí de tener el carácter decisorio que aparenta en los otros preceptos examinados.

En nuestro dictamen D. 6/23 (FJ 5-J.3) ya dijimos que la decisión *"debería corresponder, en último término, a la Administración educativa, que habrá de atender siempre al interés superior del menor. Y ello, aunque, naturalmente, la Administración educativa, antes de adoptarla, haya de oír e informar a los representantes legales del alumno y recabar los asesoramientos especializados..."*.

En definitiva, parece necesario que esta cuestión se determine con mayor precisión, a fin de evitar futuros conflictos en su aplicación, el efecto de la decisión de los representantes del menor.

Debe, además, recordarse que el art. 74.2 de la LOE (*"La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará, lo más tempranamente posible, por profesionales especialistas y en los términos que determinen las Administraciones educativas. En este proceso serán preceptivamente oídos e informados los padres, madres o tutores legales del alumnado. Las Administraciones educativas regularán los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que*



muestren su preferencia por el régimen más inclusivo”), lo que prevé es que, en caso de discrepancia, se arbitren procedimientos para su resolución, algo de lo que parece haber prescindido el Decreto, atribuyendo —aparentemente— primacía a la decisión de los representantes legales.

G) Sobre el art. 10.6 c), “Barreras para la presencia, el aprendizaje y la participación: tipología e identificación”.

La redacción de su último inciso resulta muy confusa: “*Son barreras para la participación y pertenencia: 1º Valores inclusivos y normas de convivencia. 2º Bienestar personal y relaciones interpersonales positivas. 3º Participación del alumnado. 4º Participación e implicación del profesorado. 5º Participación de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría*”.

Al igual que en los dos de apartados anteriores debería decir “*Están relacionadas con*” o “*Hacen referencia a*”, dado que, de otro modo, resulta en una interpretación literal que, los valores inclusivos, el bienestar personal, la participación...son barreras.

H) Sobre el art. 13.4-f), “Medidas de atención personalizada (MAP)”.

Prevé como Medida de Atención Personalizada, la permanencia en un mismo curso: “*medida que excepcionalmente y, tras haber agotado las medidas universales y personalizadas adecuadas, se aplicará al alumnado que no hubiera alcanzado las competencias clave para su ciclo o curso, de manera que podrá permanecer un año más en el mismo curso una sola vez y dos veces como máximo a lo largo de la enseñanza obligatoria, siempre de acuerdo a la normativa vigente*”.

Pues bien, cabe observar que se omite la aplicación de la medida —igualmente posible—, en la etapa del bachillerato y de la formación profesional de grado medio y superior.

I) Sobre el art. 13 g), “Medidas de atención personalizada (MAP)”.

Se ha omitido en la redacción las palabras “*etapas de*”, que dotan de sentido a la redacción del apartado.

J) Sobre el art. 18.3, “Documentos de aula”.

Se ha duplicado la referencia a la letra b) y deben uniformizarse las sangrías.

K) Sobre el art. 29, “Participación, información y asesoramiento a familias”.



La rúbrica de este artículo es “*Participación, información y asesoramiento a familias*”.

Acertadamente, a juicio de este Consejo, el centro gestor ha evitado utilizar en la norma el anfibológico término *familia*, cuando se trataba de plasmar derechos y obligaciones, y ha vinculado éstos a los *progenitores y personas que ejerzan la tutoría legal*.

Así se hace, además, en la redacción de los diversos apartados de este art. 29, de modo que utilizar en su rúbrica la expresión “*familias*”, no se ajusta a lo previsto y puede inducir a error.

L) Sobre el art. 31, “*Comisión de seguimiento de la equidad y la inclusión educativa*”.

En este precepto, el Anteproyecto crea la *Comisión de seguimiento de la equidad y la inclusión educativa*. Ésta, en el primer borrador del Anteproyecto venía definida como un órgano consultivo y de participación, de conformidad con los arts. 17 y 18 de la LOSPCAR.

Así las cosas, el SOISP advertía —certeramente a nuestro juicio— que cabía considerar a dicha Comisión como un órgano colegiado, si bien debía completarse su previsión con la determinación de su integración administrativa.

El centro gestor consideró improcedente dicha observación al haberse modificado el art. 31.1, el cual dice ahora, simplemente, que esta Comisión “*se crea con la consideración de grupo de trabajo*”.

En opinión de este Consejo, esta nueva consideración no evita que estamos en presencia de una “*entidad administrativa*” de régimen y calificación jurídica incierta.

Si con la calificación de grupo de trabajo se quiere hacer referencia a que se trata de un mero grupo interno de trabajo de la administración, no resulta coherente su creación y su detallada ordenación en un Decreto.

Si, por el contrario, se pretende, como parece, categorizarlo jurídicamente, debe tenerse presente que el “*grupo de trabajo*” no se halla previsto en la citada LOSPCAR.

A lo más, cabría acudir, supletoriamente, al art. 22.3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a los órganos colegiados de la Administración General del Estado (“*En todos los supuestos no comprendidos en el apartado 1 de este artículo, los órganos colegiados tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo y podrán ser creados por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados. Sus acuerdos no podrán tener efectos directos frente a terceros*”), pero, aun en este caso, en



realidad, tal y como se ha apuntado doctrinalmente, no estamos ante verdaderos órganos colegiados administrativos, pues carecen de atribuciones competenciales efectivas, sirviendo sólo de apoyo de otros que si disponen de dichas competencias.

El hecho es, sin embargo, que las funciones que el Anteproyecto atribuye a este “*grupo de trabajo*”, pese a su generalidad, si tendrían efectos jurídicos frente a terceros (art. 5.1 de la Ley 40/2015).

En suma, este Consejo concluye en la necesidad de prescindir de esta disposición, o de completarla y acabar de definir lo que, a todas luces, parece un órgano colegiado.

En este último caso, queremos también llamar la atención de dos aspectos relativos a su composición: primero, en la letra a) se dice que será vocal “*la persona que ejerza la jefatura de la unidad administrativa competente en materia de diversidad*”, lo que, además, de dar por hecho la existencia siempre de esa unidad administrativa, remite a una competencia que puede ser ejercida desde diversas perspectivas competenciales y desde diversas Consejerías; y segundo, el contenido de las letras b) y c) es idéntico.

M) Sobre la Disposición adicional primera, “Confidencialidad y protección de datos”.

Debe evitarse el término “*incapacitados*”. Recordemos que, tras la reforma operada en el Código Civil por Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, se ha operado un cambio en la terminología a fin de relegar los tradicionales términos de incapacidad o incapacitación y sustituirlos por otros más respetuosos y acordes con el pleno respeto a sus derechos.

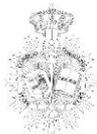
N) Sobre la Disposición final segunda, “Habilitación normativa”.

La habilitación normativa dispuesta debiera ceñirse al desarrollo y ejecución/aplicación de este decreto, dado que cabe descartar la posibilidad de reglamentos para la *interpretación* de otros anteriores.

Otra cosa es que puedan tener cabida circulares, instrucciones u órdenes de servicio de índole interpretativa que no produzcan efectos sobre terceros.

Ñ) Sobre la Disposición final segunda. “Entrada en vigor”.

Se ha duplicado la Disposición final segunda, debiendo ser la última Disposición final tercera.



CONCLUSIONES

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 ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este dictamen, en especial, las relativas a los artículos 14.3, 31 y DF segunda.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO