

Dictamen n°: **339/22**
Consulta: **Consejero de Educación, Universidades, Ciencia
y Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **31.05.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 31 de mayo de 2022 sobre la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, con fecha 12 de mayo de 2022 y con entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 17 de dicho mes, formula consulta preceptiva con carácter urgente sobre el citado proyecto de decreto correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 31 de mayo de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto normativo sometido a Dictamen tiene por objeto la ordenación de la Educación Infantil y el establecimiento de su currículo.

Tal y como indica su parte expositiva, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación ha sido modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre.

A raíz de esa modificación legal se ha dictado el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, en el que se establece que las administraciones educativas establecerán el currículo de la etapa de Educación infantil del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en dicho real decreto para el segundo ciclo de esta etapa educativa.

Por ello el proyecto de decreto establece la ordenación y el currículo de la Educación Infantil que consta de dos ciclos y que tiene carácter voluntario. El proyecto articula la regulación de esta etapa sobre la base de los principios de libertad de centro, igualdad de oportunidades, derecho a recibir la enseñanza en castellano, pluralidad de oferta educativa y compromiso de las familias y respeto a la cultura de la infancia que definen la Convención de los Derechos del Niño y las observaciones generales de su Comité.

El nuevo currículo se configura sobre tres áreas complementarias entre sí. El área I "*Crecimiento en armonía*" se centra en el aspecto personal y social de los alumnos; el área II "*Descubrimiento y exploración del entorno*" se refiere a los elementos físicos y naturales del medio en el que habita el alumnado, fomentando adquirir destrezas para relacionarse con dicho entorno y resolver retos y situaciones de aprendizaje y el área

III “*Comunicación y representación de la realidad*” busca desarrollar las capacidades que permitan al alumnado comunicarse para así construir su imagen, representar la realidad y relacionarse con los demás.

Respecto a la lengua extranjera la Comunidad de Madrid incorpora en todos los cursos del segundo ciclo un bloque de contenidos “*Lengua extranjera*” que permite iniciar su aprendizaje y, a su vez, los centros pueden incorporar en el primer ciclo actividades de exposición a una lengua extranjera. Si bien se recoge el derecho a recibir las enseñanzas en castellano, los centros podrán en el segundo ciclo impartir áreas o bloques de contenidos en lengua extranjera.

Se recoge la libertad de las familias para elegir cursar enseñanzas de religión que se impartirán en horario lectivo y en condiciones de igualdad con las demás áreas.

Por último, el proyecto recoge otras disposiciones relativas a la ordenación de la etapa tales como el horario, la evaluación, la atención a las diferencias individuales o la autonomía de los centros.

Finaliza la parte expositiva con una justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), una mención a los principales informes obtenidos en su procedimiento de elaboración y la competencia de la Comunidad de Madrid para aprobar el proyecto de decreto.

El decreto proyectado contiene un total de dieciocho artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, así como de dos anexos.

El artículo 1 recoge el objeto de la norma proyectada y el artículo 2 contempla el ámbito de aplicación.

El artículo 3 recoge los principios generales de la ordenación de esta etapa educativa y el artículo 4 se refiere al currículo.

El artículo 5 establece los objetivos de la etapa y el artículo 6 las competencias clave.

El artículo 7 se dedica a las tres áreas en torno a las que se articula esta etapa educativa.

A las enseñanzas de religión se refiere el artículo 8 y los artículos 9 y 10 a las enseñanzas de lengua extranjera y en lengua extranjera.

Los principios pedagógicos se recogen en el artículo 11 y el artículo 12 se refiere a los contenidos transversales.

A la ordenación de estas enseñanzas se refieren los artículos 13 (horario), 14 (propuesta pedagógica), 15 (atención a las diferencias individuales), 16 (evaluación), 17 (autonomía de los centros) y 18 (calendario escolar).

La disposición adicional primera se dedica a la exposición a una lengua extranjera en el primer ciclo y la adicional segunda a la permanencia de un año más en la etapa.

La disposición transitoria primera contempla la aplicación del Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil (en adelante Decreto 17/2008) y la transitoria segunda a la aplicación de normas vigentes mientras no se dicten las normas de desarrollo del presente proyecto de decreto y siempre que no se opongan al mismo.

En la disposición derogatoria única se establece una derogación genérica de las normas de igual o inferior rango que se opongan a la

nueva regulación y una específica del Decreto 17/2008 dejando a salvo lo establecido en la disposición transitoria primera.

El proyecto de decreto concluye con tres disposiciones finales que se refieren al calendario de aplicación, a la habilitación al consejero competente para dictar normas de desarrollo y a la entrada en vigor.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

Documento 1: Certificado de autenticación del expediente.

Documento 2: Orden 233/2022, de 3 de febrero, del consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación académica y el currículo de la etapa de Educación Infantil.

Documento 3.1: Última versión del proyecto de decreto (5 de mayo de 2022).

Documentos 3.2: Última versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de 29 de abril de 2022.

Documentos 3.3 a 3.8: Distintas versiones del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (18 de febrero, 24 de marzo y 12 de abril de 2022).

Documento 4: Informe de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 23 de febrero de 2022.

Documentos 5 y 6: Dictamen del Consejo Escolar de 10 de marzo de 2022 y voto particular al mismo.

Documento 7: Informe de 18 de marzo de 2022 del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Documentos 8 a 10: Informes de impacto en materia de género de 4 de marzo de 2022, en materia de familia, infancia y adolescencia de 25 de febrero de 2022 y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de 24 de febrero de 2022.

Documentos 11 a 21: Informes de observaciones o ausencia de observaciones por parte de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Documento 22: Resolución 24 de marzo de 2022 acordando abrir el trámite de audiencia.

Documentos 23 a 29: Alegaciones presentadas en el trámite de audiencia.

Documento 30: Informe de 18 de abril de 2022 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía.

Documento 31: Informe de 26 de abril de 2022 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento 32: Certificado de 11 de mayo de 2022 del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno relativo al informe del consejero previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*” y a solicitud del consejero de Educación, Universidades Ciencia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

La naturaleza de reglamento ejecutivo de las disposiciones reguladoras de los currículos y organización de enseñanzas ha sido discutida, como ya tuvo ocasión de expresar el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 573/13, de 27 de noviembre en el que, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2010 (rec. 3980/2008), concluía que no cabía sino considerar que los proyectos de decreto que versasen sobre dicha materia eran reglamentos ejecutivos, lo que determinaba que era preceptivo el dictamen de ese órgano consultivo. La citada sentencia del Tribunal Supremo confirmaba la del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008 (rec. 356/2007) que anuló el Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, por el cual se establecía el currículum de la Educación

Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja al haberse omitido el dictamen del Consejo Consultivo de dicha comunidad autónoma. Esa doctrina fue reiterada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 1 de junio de 2010 (rec. 3701/2008).

En este sentido el Dictamen 266/2015, de 20 de octubre, del Consejo Consultivo de Aragón informa favorablemente la revisión de oficio promovida por la consejera de Educación, Cultura y Deporte y, por tanto, propone que se declare nula de pleno derecho la Orden de 15 de mayo de 2015, de la consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, al haberse omitido el informe de los Servicios Jurídicos y el del Consejo Consultivo de Aragón.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 352/21, de 13 de julio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”*. La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la MAIN, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo

podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno por Orden 232/2022, de 3 de febrero, justifica la urgencia en la necesidad de implantar el currículo en el curso 2022-2023 tal y como dispone la normativa básica estatal.

Esta argumentación es recogida y ampliada en la MAIN de conformidad con el artículo 11.2 del Decreto 52/2021.

Según la MAIN la tramitación urgente se debe a que el artículo 10.1 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (en adelante, Real Decreto 95/2022) establece que las Administraciones educativas aprobaran el currículo y estas enseñanzas se implantaran en el curso 2022-2023, por lo que una tramitación ordinaria retrasaría la efectiva implantación de estas enseñanzas en el citado curso escolar.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de noviembre de 2021 (rec. 928/2020) cuando se hace referencia a la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permiten la tramitación urgente, le incumbe al tribunal de lo contencioso controlar que esa elección discrecional no desborde los límites de lo manifiestamente razonable. Ese control se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada las circunstancias extraordinarias que precise de una respuesta normativa con rango de disposición reglamentaria por la vía de urgencia y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente.

En este caso, la aprobación de la norma estatal en febrero de este año y la necesidad de implantar el currículo antes del inicio del curso

escolar en septiembre permite considerar justificada la elección de la tramitación de urgencia.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española en su artículo 149.1, regla 30ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*. Así, se configura la educación como una materia sobre la que el Estado, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las comunidades autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo. En efecto, como recuerda la STC 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación, tiene carácter compartido, como ocurre en muchos otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *“al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, salvo en lo relativo a la ordenación de los títulos académicos y profesionales, en que su competencia es plena (art. 149.1.30 de la Constitución Española) ... correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias”*.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en la STC 39/2014, de 11 de marzo, que recuerda que la noción material de lo básico tiene por objeto garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su

Estatuto. A su vez, la noción formal se traduce en una preferencia por la ley sin perjuicio de la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), parcialmente modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre. En concreto, en su artículo 6.5 indica: *“Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos”*.

La LOE dedica a la Educación Infantil los artículos 12 a 15, algunos de los cuales han sido modificados por la Ley Orgánica 3/2020.

En esta materia ha sido objeto de reciente desarrollo por el Real Decreto 95/2022 cuya disposición final 1ª le atribuye carácter básico con la excepción de sus anexos II y III.

Tal y como indicamos en nuestro Dictamen 352/21, resulta precisa esta cita puesto que el apartamiento de lo establecido en la legislación básica determina la nulidad de la norma autonómica de desarrollo como

ha recordado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2020 (rec. 5099/2017).

En el ámbito autonómico, el artículo 29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de enseñanza, en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en desarrollo del artículo 27 de la Constitución y de las leyes orgánicas que lo desarrollen.

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial, aprobó el Decreto 17/2008, de 6 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrollan para la Comunidad de Madrid las enseñanzas de la Educación Infantil que queda derogado por el presente proyecto de decreto.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

El procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias carecía de una regulación completa en la administración de la Comunidad de Madrid hasta el citado Decreto 52/2021. De conformidad con la disposición transitoria única del citado decreto, “*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”. Así, habiéndose iniciado la tramitación del proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del citado Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Asimismo, han de tenerse presentes las normas de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la STC 55/2018, de 24 de mayo, declara que algunos de sus preceptos vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas.

1.- Por lo que se refiere a los trámites, el artículo 3 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá ser publicado en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El Plan Normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 contempla expresamente la tramitación de un Decreto por el que establece para la Comunidad de Madrid el currículo de Educación Infantil.

Respecto a la evaluación *ex post*, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la MAIN contempla que la descripción de la forma en que se realizará la evaluación *ex post* se centrará en la observación de la efectiva implantación del currículo de Educación Infantil en los términos y plazos establecidos en este decreto, así como en la elaboración de reglamentos en desarrollo de lo en él dispuesto.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 del Decreto 52/2021, y artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid. La MAIN justifica la ausencia de este trámite al haberse declarado la tramitación urgente de la norma, tal y como prevé el artículo 11 b) del Decreto 52/2021 y ello sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía cuyo artículo 1 le atribuye las competencias en materia de educación que en esta materia se ejercen a través de la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (artículo 9).

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o significativos. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última MAIN fechada el 29 de abril de 2022, y tres versiones anteriores.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida.

También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. Por lo que se refiere a este último, la MAIN explica que no se produce ninguna incidencia en los capítulos de gasto.

Por otra parte, el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. A este respecto la Memoria precisa que carece de impacto sobre la competencia y afirma también que la norma no plantea la creación de nuevas cargas administrativas.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, reseñando que según el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad el impacto en esta materia es positivo.

Figura también incorporado a la MAIN el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de

Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid entendiéndose que tal impacto es nulo.

Sobre el impacto por razón de género la MAIN, conforme a lo expuesto por la Dirección General de Igualdad en su informe de 4 de marzo de 2022, afirma que el proyecto de decreto cumple la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en concreto el artículo 24.2.a) donde se establece la integración del principio de igualdad en los currículos y en todas las etapas educativas.

También contempla la MAIN la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el contenido anteriormente expuesto.

También ha emitido informe el 21 de febrero de 2022 el Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia, de acuerdo artículo 7 de la Ley 18/1999, de 29 de abril, reguladora de los Consejos de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, favorable a la norma proyectada.

Asimismo, a tenor del artículo 2.1 de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar se ha recabado el dictamen de este órgano, emitido el 10 de marzo de 2022, al que formularon su voto particular las consejeras representantes de CCOO.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 23 de febrero de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia (sic).

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 26 de abril de 2022, formulando diversas observaciones de carácter no esencial y una de carácter esencial al artículo 11 del proyecto; tales observaciones han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente salvo una relativa al título del artículo 4, tal y como recoge la MAIN.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo que formula diversas observaciones y remite otras formuladas por el Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El artículo 8 del Decreto 52/2021 señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento en fecha 18 de abril de 2022 por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. El plazo mínimo de esta audiencia e informaciones públicas será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente.

El proyecto fue sometido a información y audiencia pública de acuerdo con el artículo 60 de la LTCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021 por resolución del director general de Educación Infantil, Primaria y Especial de 24 de marzo de 2022 desde el 25 de marzo al 5 de abril.

La importancia de la realización de este trámite se puede comprobar en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de marzo de 2021 (rec. 436/2019) que anula el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Urbano por Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, al haberse introducido modificaciones sustanciales después del trámite de información pública.

Formularon alegaciones la Junta de Portavoces de Educación Infantil de 0 a 6 años, la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), Comisiones Obreras y la Asociación Madrileña de Escuelas Infantiles de Gestión Indirecta (AMEIGI). La MAIN analiza y da respuesta a las alegaciones presentadas.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Tal y como se ha indicado el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto establecer la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil.

La necesidad del proyecto de decreto y la derogación del Decreto 17/2008 trae causa de dos cambios introducidos en la LOE por la Ley Orgánica 3/2020.

En primer lugar y como indica la parte expositiva del proyecto se ha modificado la regulación del currículo de tal forma que con el nuevo artículo 6 de la LOE pasa a ser el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la Ley. El apartado 3º atribuye al Gobierno previa consulta a las comunidades autónomas, la fijación, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, de los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas.

En el caso de la Educación Infantil la nueva redacción del artículo 14.7 establece que el Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, determinará los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regulará los requisitos de titulación de sus profesionales y los que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumno-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.

Ello supone, como destaca el Dictamen del Consejo de Estado 15/2022, de 20 de enero, que en la nueva regulación se elimina el anterior deslinde competencial que atribuía a las Administraciones

educativas la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo en tanto que se reservaba el currículo para el segundo ciclo.

Al recoger los principios que inspiran esta educación debe recordarse que los mismos han de moverse en el ámbito legalmente definido en los artículos 12 a 15 de la LOE y especialmente este último tal y como ha sido interpretado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2018 (rec. 2008/2016).

La parte expositiva expone las tres áreas del nuevo currículo y efectúa una especial referencia a las enseñanzas en castellano y al uso/enseñanza de lenguas extranjeras, así como a las enseñanzas de religión.

En lo que respecta al articulado, el artículo 2 establece que será de aplicación tanto a centros públicos como privados.

Al recoger el artículo 3 los principios generales de esta etapa, llama la atención que no se recoja el carácter gratuito del segundo ciclo tal y como contemplan el artículo 15.2 de la LOE y el artículo 5 del Real Decreto 95/2022. La importancia de este principio hace recomendable que se recoja expresamente en la norma madrileña. De otro lado el artículo opta por subsumir los recogidos en la norma básica estatal en conceptos más amplios como los principios de equidad e inclusión. Al no suponer una vulneración de la norma estatal básica y debiendo ser ambas (norma básica y norma de desarrollo) objeto de aplicación conjunta no cabe efectuar ningún reproche a dicha fórmula.

El apartado 4 del artículo 3 incurre en una cierta duplicidad con el artículo 17.8 que, a su vez, es un reflejo del artículo 12.4 del Real Decreto 95/2022.

No se recoge un precepto relativo a los principios pedagógicos a los que se refiere el artículo 6 del Real Decreto 95/2022 por lo que este será de aplicación directa.

En el artículo 4 y bajo el título “currículo” se recogen una serie de definiciones de conceptos que, según el precepto, se trata de “*precisar*”. La Abogacía General criticó esa definición, crítica que es rechazada en la MAIN al entender que “*es la correcta, y que responde a la intención y sentido que se persigue*”. En realidad, no se sabe por qué es la correcta, ni su intención y sentido. Se definen unos conceptos sin que quede clara la finalidad de esas definiciones y se recogen en un precepto que hace referencia a un concepto distinto (currículo) ya definido en la LOE y en el artículo 10 del Real Decreto 95/2022 (con un contenido completamente diferente) y se citan los principios del Real Decreto 95/2022 para entender que, no obstante, son precisas tales definiciones.

En suma, se trata de un precepto cuya redacción y finalidad es oscura por lo que se aconseja un replanteamiento del mismo.

En el artículo 5 se contemplan los objetivos de esta etapa educativa siendo objeto de regulación básica en el artículo 7 del Real Decreto 95/2022. La regulación es similar con algunos cambios menores como la omisión del desarrollo de los “*afectos*” y la mera referencia a las emociones. Si la Real Academia Española define los afectos como las pasiones del ánimo, como la ira, el amor, el odio, etc., y especialmente el amor o el cariño, en tanto que las emociones son meras alteraciones del ánimo intensas y pasajeras, agradables o penosas, no se comprende su omisión.

Al contemplar el artículo 6 las competencias clave, se reproducen las del anexo I del Real Decreto 95/2022 si bien se omite la referencia a la competencia en materia de ingeniería y la competencia emprendedora del Real Decreto se denomina competencia creativa. No obstante, como

veremos lo importante es el contenido que a las mismas se asigna en los anexos I del proyecto y del Real Decreto (básico).

A las áreas a las que hacíamos referencia al analizar la parte expositiva se refiere el artículo 7 que se remite al anexo II del proyecto.

La regulación de las enseñanzas de religión se contempla en el artículo 8 que se remite a la disposición adicional 2ª de la LOE debiendo tenerse presente también la disposición adicional 1ª del Real Decreto 95/2022.

La enseñanza de idiomas se recoge en el artículo 9 en cuanto primera aproximación a una lengua extranjera en el segundo ciclo y la posibilidad de impartir enseñanzas de la educación infantil en lengua extranjera en el artículo 10, posibilidad recogida en la disposición adicional 2ª del Real Decreto 95/2022.

En los principios pedagógicos del artículo 11 se omite la referencia del artículo 6.5 del Real Decreto 95/2022 a la adquisición de una imagen “*libre de estereotipos discriminatorios*”. Esta omisión fue objeto de una consideración esencial por parte de la Abogacía General. La MAIN afirma que se modificó el articulado del proyecto de decreto para atender las consideraciones de carácter esencial de la Abogacía, pero lo cierto es que el texto del artículo 11.3 del proyecto (documento 3.1, 5-5-2022) sigue recogiendo esa omisión que aparecía en el documento 3.3 (29-4-2002) y otras versiones anteriores.

Por ello ha de reiterarse que esa omisión no se ajusta al Real Decreto 95/2022 teniendo esta observación carácter esencial ya que la simple referencia a una imagen “*libre*” no incluye los estereotipos discriminatorios.

Tampoco se recoge la referencia al consumo responsable y sostenible, pero en este caso cabe acudir a la aplicación directa del Real Decreto 95/2022.

En el artículo 12 se desarrollan los conceptos transversales a los que se refería el artículo 4.

El artículo 13 regula el horario de forma más detallada que el artículo 11 del Real Decreto 95/2022.

En el artículo 14 se regula la propuesta pedagógica a las que se refieren los artículos 10.2 y 14 del Real Decreto 95/2022.

El artículo 12 de la LOE recoge como un principio general de esta etapa educativa la compensación de los efectos que las desigualdades de origen cultural, social y económico tienen en el aprendizaje y evolución infantil, así como la detección precoz y atención temprana de necesidades específicas de apoyo educativo. Esta previsión legal se desarrolla en el artículo 15 del proyecto como atención a las necesidades individuales.

La evaluación se contempla en el artículo 16 de forma similar al artículo 12 del Real Decreto 95/2022.

La autonomía de los centros se regula en el artículo 17 si bien su apartado 7º no encaja en este concepto y quizás sería conveniente su ubicación en otro precepto del decreto.

El articulado del proyecto concluye con el artículo 18 que establece un calendario de 175 días lectivos.

La disposición adicional 1ª contempla que en el primer ciclo de se desarrollen experiencias educativas de primer contacto a una lengua extranjera que se incluirán en la propuesta pedagógica del centro. Se establece así ese “*primer contacto*” con un contenido diferente a la

primera aproximación a una lengua extranjera que el Real Decreto 95/2022 prevé en el segundo ciclo.

En la disposición adicional 2ª se contempla la posibilidad de ampliar un año más la permanencia en la etapa en los casos de alumnos con necesidades educativas especiales. Esta ampliación tendrá carácter excepcional debiendo adoptarse por un órgano directivo de la consejería con el consentimiento expreso de los padres o tutores.

Esta medida ya está contemplada en la Orden 1190/2021, de 29 de abril, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se regula la medida de permanencia de un año más en el primer ciclo de la Etapa de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid.

La LOE contempla la situación de los alumnos con necesidades educativas especiales en el artículo 12.5 y el artículo 13 del Real Decreto se refiere a la atención a las diferencias individuales. De esta forma el apartado 2 dispone que la intervención educativa adaptará la práctica educativa a las características del alumnado para asegurar su plena inclusión y el apartado 5º establece que los centros adoptarán la respuesta educativa que mejor se adapte a la situación de aquellos alumnos que padezcan necesidades especiales.

Se establecerán las medidas más adecuadas para que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Resulta cuando menos dudoso que la normativa básica al referirse a las necesidades de apoyo de este alumnado esté pensando en un año más de escolarización. De todas formas, debe tenerse presente que a los seis años ha de comenzarse la enseñanza básica que es obligatoria y gratuita (artículo 4 de la LOE).

En la disposición transitoria 1ª se establece la aplicación del Decreto 17/2008 hasta el final del curso 2021-2022 de la misma forma que la disposición transitoria 1ª del Real Decreto 95/2022 respecto del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.

La lectura de la disposición transitoria 2ª permite entender que es completamente superflua puesto que las normas solo se derogan por otras posteriores conforme establece el artículo 2.2 del Código Civil. Cuando la Directriz 40 habla de “*norma antigua*” se refiere a la normativa que es sustituida por la nueva regulación. No obstante, cabría admitir su utilización para evitar dudas jurídicas y facilitar la más rápida implantación de la regulación del proyecto de decreto.

En la disposición derogatoria única se deroga el Decreto 17/2008 y las restantes normas de igual o inferior rango una vez que se implanten las enseñanzas del proyecto de decreto.

La disposición final 1ª establece el calendario de implantación del currículo para el curso 2022-2023.

La disposición final 2º establece la tradicional habilitación al consejero competente en materia de Educación para las disposiciones de desarrollo del decreto en los términos del artículo 41 d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que establece de forma expresa la disposición final 3ª se ampara en la posibilidad establecida en el artículo 51.3 de la citada Ley 1/1983.

El anexo I desarrolla la contribución de la Educación Infantil a las competencias clave. En el anexo II convendría poner un título que identifique su contenido

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

A lo largo del proyecto las referencias a la materia de Educación deben figurar en mayúscula.

En la parte expositiva no es preciso citar el dictamen de esta Comisión entre los informes solicitados (Directriz 13) ya que su emisión está expresamente recogida en la fórmula promulgatoria (Directriz 16).

Al recoger los informes evacuados en el procedimiento ha de limitarse a los más importantes.

De acuerdo con la Directriz 16 ha de excluirse de la fórmula promulgatoria la referencia al artículo 21 de la Ley 1/1983.

Respecto al artículo 4 además de lo ya indicado ha de recordarse que al recoger parcialmente lo dispuesto en el artículo 6.1 de la LOE se infringe lo indicado en la Directriz 4.

La salvedad que efectúa la disposición derogatoria de lo establecido en la disposición transitoria primera resulta contrario a la Directriz 41.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendida la observación esencial formulada en el cuerpo del presente dictamen y consideradas las restantes observaciones procede someter a Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto

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

Madrid, a 31 de mayo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 339/22

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Universidades, Ciencia y
Portavoz del Gobierno

C/ Alcalá 30-32, 2ª planta – 28014 Madrid