



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de septiembre de 2022, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 470/2022

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 1 de septiembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 2 de septiembre de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 470/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, por la vía de urgencia, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta (que obra en los folios 187 a 300 del expediente) consta de un preámbulo, 20 artículos, distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cuatro anexos.



El preámbulo o parte expositiva identifica el marco normativo y los motivos que justifican la aprobación de esta disposición de carácter general, así como la observancia de los principios de buena regulación.

El contenido del articulado del proyecto de decreto es el siguiente:

1.- El capítulo I ("Disposiciones generales") se refiere al objeto y ámbito de aplicación del decreto; y a la ordenación y carácter; la finalidad; y los principios generales de la etapa de educación infantil (artículos 1 a 4).

2.- El capítulo II ("Currículo de la etapa") determina la estructura curricular; y sus elementos: los objetivos de la etapa; las competencias clave; las competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos; el mapa de relaciones competenciales; los principios pedagógicos y metodológicos; las situaciones de aprendizaje; y los elementos transversales del currículo (artículos 5 a 13).

3.- El capítulo III ("Organización de la etapa") prevé las áreas de conocimiento de la etapa; la distribución horaria del currículo; y la impartición de enseñanzas en lenguas extranjeras o en lenguas cooficiales de otras Comunidades Autónomas (artículos 14 a 16).

4.- El capítulo IV ("Evaluación y promoción) regula la evaluación del alumnado; la promoción y permanencia del mismo; y los documentos e informes de evaluación (artículos 17 a 19).

5.- El capítulo V ("Atención individualizada al alumnado) se refiere a la atención a las diferencias individuales, al asesoramiento individualizado y a la detección temprana de necesidades (artículo 20).

Las disposiciones adicionales tratan de la formación, asesoramiento y supervisión (primera); y de las referencias de género en el decreto (segunda).

La disposición transitoria, en relación con los requisitos de los centros, prevé la aplicabilidad del Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los



requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo; el Decreto 122/2007, de 27 de diciembre, por el que se establece el currículo del segundo ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León; la Orden EDU/721/2008, de 5 de mayo, por la que se regula la implantación, el desarrollo y la evaluación del segundo ciclo de la educación infantil en la Comunidad de Castilla y León; y la Orden EDU/904/2011, de 13 de julio, por la que se desarrolla el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo. Además, declara derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el nuevo decreto.

Las disposiciones finales se refieren al calendario de implantación del decreto (primera); facultan a la persona titular de la consejería competente en materia de educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la interpretación, aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el decreto (segunda); y prevén la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León (tercera).

Los cuatro anexos que acompañan al texto (folios 209-300), se refieren a las competencias clave en educación infantil (Anexo I), los principios metodológicos y orientaciones para la evaluación y para el diseño de situaciones de aprendizaje (Anexo II), las áreas de la educación infantil (Anexo III) y el mapa de relaciones competenciales (Anexo IV).

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Documentación relativa al periodo de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). La consulta estuvo abierta desde el 2 de junio hasta las 9:00 horas del 13 de junio de 2022 y durante la misma no se presentaron sugerencias (folios 1 a 3 del expediente remitido). No consta en el expediente la resolución de la directora general del centro directivo que habilita el momento del comienzo del trámite.

- Orden de 15 de junio de 2022 de la Consejera de Educación, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma (folio 4).



- Primer texto del proyecto de decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León (con sus cuatro anexos) y de la primera memoria, ambos firmados por la Directora General de Planificación, Ordenación y Equidad Educativa, con fecha de 17 de agosto de 2022 (folios 5 a 118 y 119 a 140, respectivamente).

- Documentación relativa al trámite de participación pública de los ciudadanos a través del Portal de Gobierno Abierto. El trámite estuvo abierto desde el 17 de agosto hasta las 09:00 horas del 29 de agosto de 2022, y no se presentaron sugerencias (folios 141 y 142).

- Documento justificativo de la concesión del trámite de audiencia e información pública en el Portal de Gobierno Abierto, entre el 18 y el 27 de agosto de 2022 (ambos inclusive). No hay constancia de que se hayan formulado alegaciones (folio 143).

- Trámite de audiencia a las consejerías, realizado el 17 de agosto de 2022. En él formula observaciones la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Presentan escritos las consejerías de Economía y Hacienda; Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio; Movilidad y Transformación Digital; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y Sanidad, en los que manifiestan que no formulan observaciones ni sugerencias (folios 144 a 146 y 154 a 172). Las consejerías de la Presidencia; de Industria, Comercio y Empleo; y de Cultura, Turismo y Deporte no han respondido.

- Solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda y, a su vez, solicitud de esta a la Consejería de Educación de la memoria económica o estudio donde se valore el impacto presupuestario y previsiones de financiación y coste, así como su remisión con fecha 24 de agosto (folios 147 a 153).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de 30 de agosto de 2022, que no plantea objeciones a la aprobación del proyecto de decreto (folios 173 a 176).

- Dictamen 10/2022, de 19 de julio, de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Castilla y León, sobre el texto remitido. Se envía, igualmente el certificado de la secretaria del Consejo Escolar en el que da cuenta de la delegación de funciones del Pleno en la Comisión Permanente del



Consejo Escolar en cuanto a la elaboración de dictámenes se refiere (folios 177 a 180).

- Solicitud de informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación e informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de 17 de agosto de 2022 (folios 181 a 186).

- Proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo y memoria justificativa definitiva, ambos firmados por la Directora General de Planificación, Ordenación y Equidad Educativa, con fecha de 30 de agosto de 2022 (folios 187 a 300 y 301 a 336, respectivamente).

- Informe del Secretario General de la Consejería de Educación de 30 de agosto de 2022 (Folio 337).

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Urgencia del dictamen.

El dictamen se emite con carácter de urgencia al haberse solicitado así por la autoridad consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, y en el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo.



En el oficio de remisión se expone que la urgencia “viene determinada por la necesidad de implantar el decreto por el que se establece la ordenación y el currículo correspondiente a la educación infantil en el curso 2022/2023 en la Comunidad de Castilla y León”.

Resulta evidente que desde que comenzó la tramitación del proyecto se ha procedido con la misma urgencia y celeridad que ahora se solicita a este Consejo para la emisión de su dictamen. Pero cabe recordar que el proyecto sometido a dictamen inició su tramitación mediante Orden de la Consejera de Educación de 15 de junio de 2022, siendo desarrollo del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, que había entrado ya en vigor el 3 de febrero siguiente. Por ello también resulta claro que esa demora inicial entre esta entrada en vigor y aquella orden de inicio ha determinado después la necesidad de una tramitación acelerada de un proyecto tan sensible y relevante para la comunidad educativa y toda la sociedad, además en un periodo tan poco apropiado como agosto para la participación pública en el mismo, y finalmente la solicitud de que este Consejo emita su dictamen por la vía de urgencia.

Como se ha señalado en otras ocasiones, conviene que la Administración consultante tenga presente la conveniencia, e incluso la necesidad, de hacer un uso prudente de la declaración de urgencia, por cuanto, aunque esté prevista por la ley, no debe olvidarse que una de las características fundamentales de la función consultiva es la de operar con sosiego y reflexión. En caso contrario, la calidad que la llamada Administración consultiva se esfuerza en mantener en sus dictámenes puede verse mermada si se trasladan, en demasía, los tiempos, exigencias y apremios propios de la Administración activa (dictámenes del Consejo de Estado 2.096/2003, de 10 de julio, o 19/2013, de 17 de enero; y dictámenes de este Consejo Consultivo 915/2006, de 4 de octubre, 902/2007, de 2 de octubre, 846/2008, de 9 de octubre, 1.020/2009, de 9 de octubre, 1.235/2010, de 11 de octubre, y 368/2013, de 22 de mayo, entre otros), máxime en supuestos en los que, como el presente, los motivos de apremio se deben, en parte, a la actuación previa de la propia Administración consultante.

Sin perjuicio de la anterior observación, este Consejo Consultivo es consciente de la importancia y trascendencia del proyecto y de la necesidad de su pronta tramitación, teniendo en cuenta el calendario escolar, por lo que procede a la emisión del dictamen solicitado por la vía de urgencia.



3ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración.

Según el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, en el que se deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge para los anteproyectos de ley en su artículo 75.3. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de dicha Ley por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la misma Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la citada disposición final, que dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún al indicado mandato legal.

Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.



El apartado 4 del mismo artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, establece en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, 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”.

Además, el artículo 75.6 de la misma Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.



En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

A) En cuanto a la memoria justificativa, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

En este caso, la memoria final de 30 de agosto de 2022 comprende los siguientes aspectos: necesidad y oportunidad del proyecto, que alude al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, transparencia, seguridad jurídica, eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; el contenido del proyecto, donde se describe su estructura y contenido y se informa de los elementos novedosos que incorpora; el análisis jurídico que incluye el marco normativo, que da cuenta de la adecuación de la



norma al orden de distribución de competencias; descripción de la tramitación; y análisis de impactos, que se refiere a los impactos presupuestario (no supone incremento de gasto inmediato para la Comunidad); por razón de género (impacto positivo, realizado en los términos requeridos por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades); en los ámbitos de la infancia y la adolescencia (impacto positivo); la familia y la discapacidad (impacto positivo); asimismo, consta el análisis de la contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático.

En cuanto a este último impacto, la memoria señala que “El propio currículo incorpora competencias específicas, criterios de evaluación y contenidos vinculados a los retos y desafíos del siglo XXI de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO para la década 2020-2023”. La Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio no formula alegaciones al respecto.

Por otra parte, tal y como figura en la memoria, no se considera preceptiva ni la evaluación del impacto normativo ni la evaluación del impacto administrativo, al no darse los requisitos que se establecen en los artículos 4.1 y 5.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en el proyecto de decreto se han cumplido las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

B) En cuanto al procedimiento de elaboración de la norma, consta la realización de una consulta pública previa a la elaboración del proyecto, así como de los trámites de participación ciudadana y de información pública, por un plazo de diez días naturales, es decir, el previsto como mínimo en el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, algunas de las cuales han formulado alegaciones, otras han informado que no formulan observaciones, y otras no han respondido a la solicitud realizada por la consejería proponente. Es preciso insistir en la necesidad de participación de las consejerías, por su relevancia para garantizar la coherencia de la norma con el resto de las políticas públicas, prevista en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, y para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



En lo demás, según se ha expuesto, se han incorporado al expediente, como informes preceptivos, el dictamen del Consejo Escolar, conforme al artículo 8.1.a) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León; el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística (denominación correcta del centro directivo) de la Consejería de Economía y Hacienda exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (que advierte de la necesidad de futuros informes en la medida que se adopten decisiones sobre el incremento progresivo de la oferta y gratuidad de plazas); y el informe de la Asesoría Jurídica previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

No se exige informe del Consejo Económico y Social, al no encontrarse en ninguno de los supuestos en que así lo dispone la normativa reguladora de esta institución.

Procede hacer una observación sobre el momento en que el Consejo Escolar emite su dictamen, 19 de julio de 2022, y la fecha del primer texto del proyecto de decreto, 17 de agosto de 2022, lo que impide conocer, a falta de más información en el expediente, sobre qué texto se produjo el examen y el dictamen del Consejo Escolar. Llama también la atención que en el acta de la reunión de la Comisión Permanente del Consejo, por una parte se haga constar nominalmente la asistencia a la sesión de un total de 11 consejeros, y por otra se afirme que el dictamen fue aprobado por 5 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. (...)".

Por último, merece destacarse en este caso el incumplimiento de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para



la publicación de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quiénes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

Pues bien, los únicos documentos que aparecen reflejados en la huella normativa del decreto proyectado es la documentación relativa al trámite de consulta pública previa y la orden de inicio del procedimiento, lo que constituye un incumplimiento con el que se obvian los fines loables de una resolución que trata de incidir favorablemente en la transparencia y, por ende, en la calidad democrática del sistema. Estas razones justifican en este caso el reproche a una práctica que en los últimos tiempos se aprecia con más frecuencia de la deseable.

4ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

A) El artículo 27 de la Constitución Española (CE) establece como derecho fundamental el derecho a la educación, cuyo desarrollo, de acuerdo con el artículo 81.1 de la propia CE, está reservado a la ley orgánica.

En cuanto al orden competencial, el Estado tiene competencia exclusiva para regular "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (artículo 149.1.1ª CE); y para la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia" (artículo 149.1.30ª CE).

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.



Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 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 solo 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 su Sentencia de 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.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa sobre la materia, el Estado ha aprobado, en el ámbito de la educación no universitaria, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), cuyo artículo 3 incluye la educación infantil como parte de nuestro sistema educativo, y que, tras su modificación por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (en adelante, LOMLOE), establece en el artículo 6.3 que el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas.

De igual modo, el artículo 6.bis apartados 1.a) y c) de la LOE prevé que corresponde al Gobierno la ordenación general del sistema educativo y la fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

A su vez, el apartado 3 del artículo precitado preceptúa que "Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica".



Por su parte, el artículo 6.4 de la LOE determina que las enseñanzas mínimas requerirán el 60 % de los horarios escolares para las comunidades autónomas que no tengan lengua cooficial; y el artículo 6.5 dispone que "Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente ley, del que forman parte los aspectos básicos señalados en los 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 regula la educación infantil en los artículos 12 a 15, algunos de los cuales han sido modificados por la LOMLOE.

Conviene recordar que contra la LOMLOE se han interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad: el recurso nº 1828-2021, contra los apartados 1, 8 bis, 10, 12, 16, 17, 27, 28, 29, 50, 55 bis, 56, 78, 81 bis, 83 y 89 del artículo único y las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Y el recurso nº 1760-2021, contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Según lo previsto en los artículos 12.1 y 14.1 de la LOE, la educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad. Se ordena en dos ciclos: el primero comprende hasta los tres años, y el segundo desde los tres a los seis años de edad.

La nueva redacción del artículo 14.7 de la LOE (en conexión con el artículo 6.3) 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 con la nueva regulación se elimina definitivamente 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. Ahora ya no existe el deslinde competencial entre el primer y segundo ciclo de Educación Infantil.

La materia analizada ha sido recientemente desarrollada por el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de Educación Infantil, norma de carácter básico, a excepción de los criterios de evaluación y los saberes básicos del primer ciclo, recogidos en el anexo II, así como el anexo III.

El artículo 10.1 del citado real decreto dispone que "Las Administraciones educativas establecerán el currículo de toda la etapa de Educación Infantil, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas en este real decreto para el segundo ciclo de la etapa".

A las citadas normas básicas debe atenerse la Comunidad de Castilla y León en la regulación sobre la materia, en cuanto que se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, en el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada. 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 (recurso 5099/2017).

En Castilla y León, el artículo 73.1 del Estatuto de Autonomía, con rúbrica "Competencias sobre educación", atribuye a la Comunidad Autónoma "La competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal".

En ejercicio de esta competencia, y al amparo de la atribuida en el artículo 6 bis.3) de la LOE, se elabora la norma proyectada.

B) La preparación del proyecto normativo y su presentación a la Junta de Castilla y León corresponde a la Consejería de la Educación *ex* artículo 26 de la Ley 3/2001, de 3 de julio; dentro de ella, la Dirección General de Planificación, Ordenación y Equidad Educativa es la responsable de su elaboración, de conformidad con los artículos 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 7.1 del Decreto 14/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la



estructura orgánica de la Consejería de Educación, según el cual este centro directivo asume, entre otras atribuciones, las de ordenación académica y el diseño curricular de las enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

5ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.

A) Observaciones generales.

1) Con carácter previo a la exposición de las observaciones que han de realizarse al texto del proyecto sometido a dictamen, es necesario aclarar que, dado el contenido eminentemente técnico de los anexos que acompañan a la norma, la apreciación de cualquier posible ajuste de ellos es una cuestión técnica que excede de lo estrictamente jurídico.

En todo caso, hay que tener en cuenta que en el caso de no ajustarse al tenor de la norma básica supondría una consideración de carácter esencial.

Este Consejo presume que los mencionados anexos han sido analizados y aprobados por el Consejo Escolar de Castilla y León, si bien el dictamen emitido por este sobre el proyecto no contiene pronunciamiento expreso sobre tal extremo.

2) A lo largo del articulado del proyecto se observa que, si bien se opta por la remisión con carácter general, ciertos preceptos reproducen el contenido de la LOE y del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, algunos no de forma literal, mientras en otros se opta por una reproducción parcial.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, ha señalado que la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es de por sí inconstitucional en aquellos casos en los que esa repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico. En los mismos términos se pronuncia, entre otras, en sus Sentencias 150/1998, de 2 de julio, y 51/2019, de 11 de abril.

El Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de



sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal.

Por tanto, siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta, para que los artículos que plasman el contenido de las normas básicas estatales reproduzcan fielmente la legislación básica del Estado, y se limite la potestad reglamentaria al desarrollo de aquellas materias que permite la normativa básica.

B) Observaciones particulares.

Preámbulo.

La parte expositiva de la norma proyectada, en términos generales, cumple adecuadamente la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si bien sería conveniente que incluyera la mención de las innovaciones, como se hace en la memoria, lo que contribuiría a mejorar la comprensión y el alcance del texto.

Por otra parte, cuando se refiere, como fundamento de los principios de necesidad y eficacia, a la obligación de adecuar en la Comunidad de Castilla y León la ordenación de las enseñanzas de educación infantil así como su currículo a los cambios normativos operados en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, como consecuencia de su modificación por la LOMLOE, debería añadirse la mención del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, para cuyo desarrollo se elabora este proyecto de decreto.

Título.

Se considera que el verbo "establece" empleado en el título de la norma debe conjugarse en tercera persona del plural, ya que refiere a la ordenación y al currículo de la educación infantil, por lo que la norma debería titularse: "proyecto de decreto por el que se establecen la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León".

Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.*



El apartado primero debería completarse en los siguientes términos: “El presente decreto tiene por objeto establecer la ordenación y el currículo para la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León, según lo dispuesto en el título I, capítulo I, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por los que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas en la Educación Infantil”.

Conviene recordar que la educación se configura 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.

Artículo 2.- Ordenación y carácter de la etapa.

Conforme a las directrices de técnica normativa, los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren.

En este sentido, se observa que el contenido del apartado 3 del artículo 2, relativo a la importante cuestión del incremento progresivo de la gratuidad de la oferta, no encuentra su reflejo en el título de dicho precepto. Por ello, en el caso de optar por mantenerlo como parte integrante del mismo, debería incorporarse en el título la referencia a su contenido.

No obstante, es un aspecto que desarrolla uno de los principios generales recogidos en el artículo 5 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, concretamente el que en su apartado 2 hace referencia a la gratuidad del segundo ciclo de esta etapa educativa y a la progresiva implantación y gratuidad de su primer ciclo. El proyecto determina que será en el curso 2022/2023 el momento en el que en la Comunidad comenzará a implementar la gratuidad en el primer ciclo de la educación infantil, por lo que podría valorarse la conveniencia de la ubicación sistemática de esta previsión en el artículo 4 de la norma proyectada, también referido a dicha materia.

Sobre ese progresivo incremento de la oferta y gratuidad de plazas, deberá recordarse la advertencia contenida al respecto en el informe emitido sobre el proyecto de decreto por la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística (folio 175 del expediente).

Igualmente podría ser de interés en este caso hacer en el apartado 3 de este artículo del proyecto, como lo hace el propio artículo 5.2 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, una expresa referencia al plan que, conforme a lo



previsto en la disposición adicional tercera de la LOMLOE, deberá establecer el Gobierno en colaboración con las Administraciones educativas, en cuyo marco se tenderá a la progresiva implantación del primer ciclo de educación infantil mediante una oferta pública suficiente y a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la baja tasa de escolarización.

Artículo 15.- Horarios.

El apartado 1 prevé un tiempo de recreo diario y marca una duración tasada de 30 minutos en el segundo ciclo de educación infantil, sin que se contemple una previsión concreta respecto al primer ciclo.

No obstante, el artículo 11.2 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, prevé que “El horario escolar se organizará desde un enfoque globalizador e incluirá propuestas de aprendizaje que permita alternar diferentes tipos y ritmos de actividad con periodos de descanso en función de las necesidades del alumnado”.

A la vista de este precepto parece que serán las necesidades del alumnado las que debieran marcar los periodos de descanso en toda la etapa.

Artículo 16.- Enseñanzas impartidas en lenguas extranjeras o en lenguas cooficiales de otras Comunidades Autónomas.

En relación con este precepto, se reitera la observación efectuada al artículo 2, en el sentido de que el título del precepto debe indicar el contenido o materias que regula. Por ello, en este caso, el título del precepto debería incluir una mención sobre el contenido de su apartado 2, que se refiere a los currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos que se impartan en las secciones lingüísticas creadas en centros educativos de Castilla y León.

Artículo 18.- Promoción y permanencia del alumnado.

El apartado 2 de este precepto contempla la posibilidad de autorizar la permanencia del alumnado en esta etapa un año más; ampliación que tendrá carácter excepcional y extraordinario y se adoptará, con el consentimiento de la familia, en los términos regulados por la consejería competente en materia de educación.



La primera observación que procede hacer tiene que ver con que la adopción de una medida tan excepcional y extraordinaria se remita a los términos regulados por la consejería competente, sin determinar en la norma, como correspondería hacer, cuáles son los criterios concretos con base en los cuales se adoptará tal decisión. Concreciones que habrán de ser respetuosas con la normativa básica y que deberían estar aprobadas antes del inicio del nuevo curso académico, puesto que, según su disposición final primera, el proyecto de decreto, una vez aprobado, se implantará en el curso escolar 2022-2023.

No obstante, en relación con este precepto, la LOE contempla la situación de los alumnos con necesidades educativas especiales en el artículo 12.5, y el artículo 13 del Real Decreto 95/2002, de 1 de febrero, 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 5 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.

En cualquier caso, debe tenerse presente que a los seis años ha de comenzarse la enseñanza básica, que es obligatoria y gratuita (artículo 4 de la LOE). Y, en igual sentido, el artículo 18.1 del proyecto mantiene que será automática la promoción entre la etapa de educación infantil y la etapa de educación primaria.

Disposición adicional segunda.- *Referencias de género.*

Según esta disposición, "Este decreto se ha elaborado desde una perspectiva de igualdad de género, si bien en ocasiones para aludir a términos genéricos se puede haber utilizado el género gramatical masculino con el único propósito de simplificar y favorecer la lectura del documento, entendiendo que se hace referencia tanto al género masculino como femenino, en igualdad de condiciones y sin distinción alguna".



Este Consejo valora positivamente la citada disposición adicional. Ahora bien, se invita a hacer un esfuerzo para utilizar términos como “personas docentes” o “alumnado”, siempre que sea posible, tal y como puso de manifiesto la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en su informe.

Disposición transitoria.- *Aplicabilidad del Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se regulan los requisitos de los centros que impartan dicho ciclo.*

El objetivo de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

A la vista de lo expuesto, no parece que la calificada en el proyecto de decreto como disposición transitoria tenga tal naturaleza, ya que se limita a declarar aplicable, *sine die*, lo dispuesto en el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, en relación con los requisitos que deben reunir los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil.

Por ello, resultaría más adecuado que se configurara como una disposición final, y que se hiciera la salvedad correspondiente en la disposición derogatoria de la parte del decreto que permanece vigente.

Disposición derogatoria.

Según su disposición derogatoria, la norma proyectada deroga, entre otras, la Orden EDU/904/2011, de 13 de julio, por la que se desarrolla el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo.

Ha de tenerse en cuenta que dicha orden también desarrolla el decreto en los aspectos en que se ha declarado vigente, circunstancia que habrá de considerarse para optar por la aprobación de una nueva orden de desarrollo que se refiera únicamente a la parte del Decreto 12/2008, de 14 de febrero, que sigue vigente, o bien utilizar una fórmula de vigencia parcial, técnica ya empleada con el decreto al que desarrolla. Y ello con el fin de evitar lagunas en la regulación existente hasta el momento.



6ª.- Otras observaciones.

Finalmente, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir la omisión de algunos signos de puntuación y homogeneizar el uso de mayúsculas y minúsculas (por ejemplo, "situaciones de aprendizaje" o "situaciones de Aprendizaje").

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se establecen la ordenación y el currículo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE