



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **452/2022**
Expedient **451/2022**

Presidenta

Hble. Sra.

Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers

Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.

Enrique Fliquete Lliso

Faustino de Urquía Gómez

Asunción Ventura Franch

Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Il·lm. Sr.

Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 6 de juliol 2022, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V. H., de 23 de juny de 2022, (registre d'entrada del dia 27 de juny), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport, relatiu al Projecte de decret, del Consell, pel qual s'estableix l'ordenació i el currículum de l'Educació Infantil.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu es desprén que:

Primer.- Sol·licitud de dictamen.

Amb data 27 de juny, remés per la consellera d'Educació, Cultura i Esport, va tindre entrada en aquest Consell Jurídic Consultiu el projecte de Decret, del Consell, pel qual s'estableix l'ordenació i el currículum de l'Educació Infantil, de conformitat amb el que disposa l'article 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

L'emissió de dictamen ha sigut sol·licitada amb caràcter urgent.

Segon.- Documentació remesa.

L'expedient està integrat pels documents següents:

1.- Document de consulta pública prèvia i Informe de valoració d'aquesta consulta del director general d'Innovació Educativa i Ordenació, de 21 d'abril de 2022.

2.- Informe justificatiu de la necessitat i oportunitat d'aprovar el Projecte de decret del director general d'Innovació Educativa i Ordenació, de 21 d'abril de 2022.

3.- Resolució de 28 d'abril de 2022, del conseller consultant, per la qual es va iniciar el procediment d'elaboració del projecte normatiu.

4.- Informe sobre l'absència de despesa en l'aprovació del projecte normatiu i memòria d'administració electrònica, de 4 de maig de 2022 del director general d'Innovació Educativa i Ordenació.

5.- Informe sobre la coordinació informàtica de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, de 20 de maig de 2022.

6.- Informe sobre la possible afectació del projecte normatiu a l'àmbit competencial d'altres conselleries, i Informe sobre la no incidència del projecte normatiu en les funcions de la Comissió delegada del Consell d'Inclusió i

Drets socials, del director general d'Innovació Educativa i Ordenació, de 13 de maig de 2022.

7.- Informe d'impacte de gènere, Informe sobre l'impacte en la família i Informe sobre l'impacte en la infància i adolescència, emesos pel director general d'Innovació Educativa i Ordenació de 18 de maig de 2022.

8.- Certificat de la cap del Servei de Relacions Institucionals com a secretària de les taules de Negociació en el qual s'indica que en la reunió de la Taula Sectorial d'Educació, i de la Comissió de Seguiment de la Reforma Educativa en centres concertats i Taula de Mares i Pares, de 19 i 20 de maig de 2022, s'ha tractat el projecte normatiu.

9.- Dictamen núm. 3/2022 del Consell Escolar de la Comunitat Valenciana, de 24 de maig de 2022.

10.- Informe de l'Advocacia General de la Generalitat, de 17 de juny de 2022.

11.- Informe sobre les adaptacions del projecte normatiu després de l'informe de l'Advocacia General de la Generalitat.

I en aquest estat el procediment, es va remetre l'expedient a aquest Consell per al seu dictamen.

II CONSIDERACIONS

Primera.- Naturalesa del dictamen.

L'article 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat Valenciana, estableix que el Consell Jurídic Consultiu haurà de ser consultat preceptivament en els supòsits de "Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general, que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions".

En el present cas, el Projecte de decret té per objecte, d'acord amb el que preveu l'article 1.2, "*el desenvolupament del currículum, ordenació i l'avaluació de l'etapa d'Educació Infantil d'acord amb el que disposen els articles 6.3 i 14. 7, de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, modificada per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, i el Reial decret 95/2022, d'1 de febrer, pel qual s'estableixen l'ordenació i els ensenyaments mínims d'Educació Infantil*".

Segona.- El procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general es troba establert en l'article 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià.

De conformitat amb el que estableix l'article 39.1 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, per Resolució del conseller consultant, de 28 d'abril de 2021, es va iniciar el procediment d'elaboració del projecte normatiu.

Seguint el que disposa l'article 133 de la Llei 39/2015, que estableix amb caràcter previ a l'elaboració d'un projecte, avantprojecte de llei, o de reglament, la necessitat de substanciar una consulta pública, la Conselleria consultant va acomplir la citada consulta prèvia. A aquest efecte figura en l'expedient un document de consulta pública prèvia i l'Informe de valoració d'aquesta consulta del director general d'Innovació Educativa i Ordenació, de 21 d'abril de 2021.

A més, seguint el que preveu l'article 129 de la citada Llei 39/2015, en la part expositiva de la norma s'ha justificat l'adequació de la norma als principis de bona regulació.

El director general d'Innovació Educativa i Ordenació ha emés un Informe sobre la necessitat i oportunitat d'aprovar el Projecte de decret i un Informe sobre l'absència de despesa en l'aprovació del projecte normatiu i una Memòria d'administració electrònica, a més de l'Informe sobre la coordinació informàtica de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions.

Figura, així mateix, informe relatiu a l'impacte de gènere del Projecte de decret, acomplint així el que disposa l'article 19 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva d'homes i dones, i l'article 4.bis de la Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la igualtat entre dones i homes. Així com l'informe sobre l'impacte de la citada norma en la infància i en l'adolescència (article 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, introduïda per mitjà de la Llei 26/2015, de 28 de juliol), i sobre la família (disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció a les famílies nombroses), tots ells emesos pel director general d'Innovació Educativa i Ordenació.

Com ja es va advertir, en els recents dictàmens núm. 149/2022 i 766/2021, en relació amb l'informe sobre l'impacte de gènere, i com ja hem dit en dictàmens anteriors sobre projectes normatius, aquests haurien d'haver sigut emesos pels òrgans de l'Administració especialitzats i competents en la matèria (Dictàmens 569/2016, 773/2016 i 567/2021, entre altres).

D'altra banda, perquè els informes d'impacte resulten efectius han de contindre una sèrie de dades que permeten l'anàlisi sobre la situació en l'àmbit en el qual la norma desplegarà els seus efectes. Reunida aquesta informació es podria determinar si la norma de referència té impacte positiu o negatiu i, en cas d'impacte negatiu, adoptar mesures per a afavorir la igualtat de dones i homes en l'àmbit de la norma projectada (Dictamen 383/2017, per tots).

En tal sentit, recordem, com ja hem dit en el recent dictamen 188/2022, que *“la Generalitat, a través de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, que té les competències en matèria d'igualtat de dones i homes, ha elaborat una guia que figura en la seua pàgina web (consultada el 23/03/22) que ha d'acompanyar-se amb els projectes normatius. En aquesta guia s'indiquen els continguts mínims que s'han d'incorporar en els informes que, seguint el model europeu, encara que una mica més extensa, s'organitzen sis apartats que han d'emplenar-se pels diferents departaments o centres”*.

S'ha incorporat, també, a l'expedient el Certificat de la cap del Servei de Relacions Institucionals, com a secretària de les taules de Negociació en el qual s'indica que en la reunió de la Taula Sectorial d'Educació, i de la Comissió de Seguiment de la Reforma educativa en centres concertats i Taula de Mares i Pares, de 19 i 20 de maig de 2021, es va tractar el projecte normatiu.

Figuren, a més, en l'expedient l'informe sobre la possible afectació del projecte normatiu a l'àmbit competencial d'altres conselleries, i Informe sobre la no incidència del projecte normatiu en les funcions de la Comissió delegada del Consell d'Inclusió i Drets socials.

El Consell Escolar de la Comunitat Valenciana va emetre el Dictamen núm. 3/2022, de 24 de maig de 2021 i l'Advocacia de la Generalitat va informar el projecte normatiu en data 17 de juny de 2022, figurant en l'expedient l'Informe sobre les adaptacions del projecte normatiu després de l'informe de l'Advocacia General de la Generalitat.

En definitiva, en el procediment d'elaboració del Projecte de decret objecte del present Dictamen s'han verificat les regles que resulten d'aplicació en l'elaboració de les disposicions administratives generals contingudes en l'article 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i en el títol III del Decret 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

Tercera.- Marc normatiu del Projecte de decret.

Com indica l'Informe justificatiu de la necessitat i oportunitat d'aprovar el Projecte de decret subscrit pel director general d'Innovació Educativa i Ordenació, de 21 d'abril de 2022.

“La Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre, per la qual es modifica la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació, introdueix en l'anterior redacció de la norma importants canvis, molts d'ells derivats, tal com indica la pròpia llei en la seua exposició de motius, de la conveniència de revisar les mesures previstes en el text original a fi d'adaptar el sistema educatiu als reptes i desafiaments del segle XXI d'acord amb els objectius fixats per la Unió Europea i la UNESCO per a la dècada 2020-2030.

Aquesta llei re formula, la definició de currículum i modifica l'anterior distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes quant als continguts bàsics dels ensenyaments mínims.

En conseqüència, correspon al Govern, prèvia consulta a les comunitats autònomes, fixar, en relació amb els objectius, competències, continguts i criteris d'avaluació, els aspectes bàsics del currículum, que constitueixen els ensenyaments mínims. Les comunitats autònomes seran les responsables d'establir el currículum corresponent per al seu àmbit territorial, del qual formaran part els aspectes bàsics abans esmentats.

Per tant, és necessari establir una nova normativa en l'àmbit autonòmic que contemple els aspectes bàsics que s'atribueixen competencialment a l'Estat i al seu torn desenvolupe, totes les competències que té assignades.

L'aprovació del Reial decret 95/2022, d'1 de febrer, té per objecte establir l'ordenació i els ensenyaments mínims de l'Educació Infantil.

Aquest reial decret defineix els continguts educatius del currículum del primer cicle, i els objectius, fins i principis generals i pedagògics del conjunt de l'etapa, així com les competències clau el desenvolupament de les quals haurà d'iniciar-se des del començament mateix de l'escolarització. A més, per a cadascuna de les àrees, es fixen les competències específiques previstes per a l'etapa, així com els criteris d'avaluació i els sabers bàsics establits per a cada cicle. Procedeix ara determinar el currículum corresponent a l'àmbit autonòmic de la Comunitat Valenciana, relatiu a l'etapa de l'Educació infantil, en desenvolupament del que s'estableix en el RD 95/2022 esmentat i concretar els aspectes de l'ordenació acadèmica que li corresponen d'acord amb la distribució competencial recollida en l'article 6.5 i en la disposició final sisena de la Llei Orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'Educació, modificada per la Llei 3/2020, de 29 de desembre.

Mitjançant aquest Decret es pretén adaptar la normativa educativa valenciana sobre currículum en l'etapa d'Educació Infantil, amb les modificacions introduïdes per la LOMLOE.

I el RD 95/2022, tenint en compte, que la finalitat d'aquesta etapa és la de contribuir al desenvolupament físic, afectiu, social, cognitiu i artístic de l'alumnat, així com l'educació en valors cívics per a la convivència.

Així mateix i d'acord amb la llei, la programació, la gestió i el desenvolupament de l'educació infantil atendran, en tot cas, a la compensació dels efectes que les desigualtats d'origen cultural, social i econòmic tenen en l'aprenentatge i evolució infantil, així com a la detecció i atenció de necessitats específiques de suport educatiu.

A més pretén concretar tots els aspectes que el RD 95/2022, encomana a les administracions autonòmiques per a la seua regulació.

Per tot això, s'ha determinat la necessitat i oportunitat d'aprovar un nou decret que serà aplicable des de la seua publicació, i afectarà el curs acadèmic 2022-2023 per a poder complir amb el calendari establert”.

Quarta.- Estructura i contingut del Projecte de decret.

El text del projecte consta d'una part expositiva, dos títols, trenta articles i una part final integrada per dues disposicions addicionals, una derogatòria i tres finals. A més compta amb sis annexos.

Cinquena.- Observacions al Projecte de decret

A la part dispositiva

A l'article 1. Objecte i àmbit d'aplicació.

L'apartat 1 del precepte, en fer referència a la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, cita a continuació que ha sigut modificada per la Llei orgànica 3/2020, de 29 de desembre i el Reial decret 95/2022, d'1 de febrer.

Aquest Consell ha advertit en diverses ocasions la innecessarietat de citar les disposicions modificatives de les normes, bastant remetre's a elles amb el títol.

A l'article 2.- Definicions o conceptes bàsics.

Aquest article defineix determinats conceptes, que es consideren necessaris per a l'aplicació del projecte normatiu.

Ha de destacar-se que aquest precepte en una reproducció quasi exacta –perquè addiciona conceptes i definicions- de l'article 2 del Reial decret 95/2022, d'1 de febrer. Per aquest motiu, en tindre el Reial decret citat caràcter bàsic, d'acord amb la seua disposició final primera, haurà d'advertir-se en el precepte projectat.

Per exemple, pot fer-se ús de la següent fórmula:

“Per a l'aplicació d'aquest Decret és necessari definir els conceptes següents, d'acord amb el que estableix l'article 2 del Reial decret 95/2022, d'1 de febrer:

(...)”

Aquesta observació es fa extensiva als articles 3, 4, 5, 6 que són transcripcions quasi exactes de la normativa bàsica estatal.

A l'article 11. Ensenyament de les llengües.

Aquest precepte estableix que cada centre educatiu determina el Projecte lingüístic de centre en el que es determina la proporció d'ús vehicular de les llengües oficials, valencià i castellà, i d'anglès.

Ha de recordar-se que aquesta determinació haurà de ser conforme amb les disposicions de la Llei 4/2018, de 21 de febrer, per la qual es regula i promou el plurilingüisme en el sistema educatiu valencià, concretament l'article 15, i amb la normativa educativa que li siga aplicable.

A la disposició addicional primera. Ensenyaments de religió.

Estableix l'apartat 6 que l'ensenyament de religió ha de tindre una càrrega horària d'un màxim d'una hora setmanal.

El Reial decret 95/2022 en la disposició addicional primera estableix en l'apartat 4 que:

“4. La determinació del currículum dels ensenyaments de religió catòlica i de les diferents confessions religioses amb les quals l'Estat ha subscrit acords de cooperació en matèria educativa serà competència, respectivament, de la jerarquia eclesiàstica i de les corresponents autoritats religioses”.

Tenint en compte el caràcter bàsic del Reial decret citat i que la disposició addicional projectada transcriu pràcticament el seu contingut, s'aconsella també transcriure, literalment, el contingut de l'apartat 4 en la norma projectada.

A més, aquest òrgan consultiu considera que hauria d'aclarir-se la interpretació del precepte de manera que la fixació de l'hora màxima ho siga sense perjudici que cada centre docent, en l'ús de la seua autonomia organitzativa (art. 12.1), poguera acomplir el contingut de la Resolució de 21 de juny de 2022, de la Secretaria d'Estat d'Educació, per la qual es publiquen els currículums dels ensenyaments de religió catòlica corresponents a Educació Infantil, Educació Primària, Educació Secundària Obligatòria i Batxillerat.

Als annexos

L'article 35 del Decret 24/2009 estableix que els annexos es col·locaran ordenats al final del projecte normatiu, es titularan sempre i si n'hi ha diversos es numeraran amb caràcters romans.

A més, la indicació d'annex amb la seua respectiva numeració se situarà centrada i sota aquesta se situarà el títol, també centrat.

En conseqüència el títol dels sis annexos haurà de corregir-se i adequar-se al que s'ha assenyalat.

Per tot això, estima aquest Consell que el Projecte de decret que es dictamina és conforme amb l'ordenament jurídic, si bé les observacions formulades anteriorment poden contribuir a la millora de la seua qualitat tècnica i normativa.

III CONCLUSIÓ

Pel que queda exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que el Projecte de decret del Consell, pel qual s'estableix l'ordenació i el currículum de l'Educació Infantil, és conforme amb l'ordenament jurídic.

V. H., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 6 de juliol de 2022

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. CONSELLERA D'EDUCACIÓ, CULTURA I ESPORT