



Informe nº registro DG-SSJJ: 304/2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección General de Planificación y Equidad del Departamento de Educación, Cultura y Deporte que ha tenido entrada con fecha 12 de mayo de 2022, sobre el **Proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueban el currículo y las características de la evaluación de la Educación Infantil y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

PRIMERO. – Los artículos 2 y 5 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia para emitir Informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica.

En el presente caso el informe tiene carácter preceptivo y no vinculante a tenor de lo previsto en el artículo 52.5 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón – en adelante LPGA- (de conformidad con el régimen transitorio previsto en el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, al cual aludiremos posteriormente) y de los artículos 5.2 a) y 5.3 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

SEGUNDO.- En relación al **título competencial** en el que se ampara el proyecto de Orden, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece, en su artículo 73, que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen.



Por su parte, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LO 2/2006), abordando, con ello, una renovación del sistema educativo, y afectando, en lo que se refiere a la norma que nos ocupa, a la Educación Infantil. La citada Ley Orgánica 3/2020 reformula la definición del currículo, que tiene como finalidad máxima una formación integral basada en el desarrollo de las competencias. Además, se modifica el sistema de distribución de competencias con el fin de asegurar una formación común y garantizar la homologación de los títulos. Así, se encomienda al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas; a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la LO 2/2006; y a los centros docentes desarrollar y completar, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos, en el uso de su autonomía (artículo 6.3 y 6.5 de la LO 2/2006)

Asimismo, debemos destacar la aprobación del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de Educación Infantil, el cual contempla su implantación para el curso escolar 2022-2023 y es de carácter básico, según se establece en su disposición final primera, salvo los criterios de evaluación y los saberes básicos del primer ciclo, recogidos en el Anexo II y el Anexo III, referido a las orientaciones didácticas y situaciones de aprendizaje.

De conformidad con lo expuesto, la Comunidad Autónoma dispone de título habilitante para aprobar el presente Proyecto, dado que corresponde a las Comunidades Autónomas el establecimiento del currículo de las distintas enseñanzas, respetando, en todo caso, la normativa básica estatal.

TERCERO.- Con carácter previo a analizar la competencia para la aprobación de la norma, debe tenerse en cuenta que **la Orden sometida a informe ostenta el carácter de Reglamento ejecutivo**, lo que condiciona la tramitación a seguir. Esta afirmación tiene su fundamento en los argumentos expuestos en el apartado segundo del presente informe, dado que al analizar la distribución de competencias se desprende que la Orden desarrolla un grupo normativo estatal básico. En concreto, desarrolla el artículo 6 de la LO 2/2006 (el cual tiene carácter básico de conformidad con la disposición final quinta de la LO 2/2006), así como el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil (cuyo carácter básico se contempla en la disposición final primera).



Así pues, atendiendo a un concepto material, la Orden completa, desarrolla y aplica una norma con rango de Ley (LO 2/2006), y, desde un punto de vista formal, ejecuta una habilitación legal

CUARTO.- Respecto de **la competencia para la aprobación del proyecto de Orden**, se debe tener en cuenta que el 21 de abril de 2022 entró en vigor el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuya disposición transitoria única dispone que: *“Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se registrarán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos.”*

Por lo tanto, siendo que la Orden por la cual se acuerda el inicio del presente procedimiento es de fecha 7 de febrero de 2022, debemos atender a lo establecido en la LPGA.

El artículo 53 del Estatuto de Autonomía y del artículo 40.1 de la LPGA, otorgan la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón al Gobierno de Aragón. Si bien, añade que *“No obstante, sus miembros podrán ejercerla cuando los habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.”*. A esta previsión el apartado 6 del citado artículo 40 de la LPGA señala que *“Las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia. Igualmente, podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno.”*

El artículo 6 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece 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 Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, en su disposición final segunda, dispone que: *“Corresponde a la persona titular del Ministerio de Educación y Formación Profesional dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones sean precisas para ejecución de lo establecido en este real decreto, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las comunidades autónomas”*. La norma estatal prevé, por tanto, un desarrollo reglamentario, impulsado por las Administraciones autonómicas y la estatal, para la aplicación del reglamento. Y aunque no existe en esta norma una habilitación expresa a favor de las



personas titulares de los departamentos autonómicos, el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte atribuye, en su artículo 1.2.i), a la persona titular del departamento la aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

De conformidad con lo expuesto, la competencia para la aprobación de la Orden sometida a informe corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

QUINTO.- Desde **un punto de vista procedimental**, la tramitación debe adecuarse a las exigencias contenidas en el Capítulo IV del Título VIII de la LPGA.

En primer lugar, debemos destacar que se ha optado por la tramitación del **procedimiento de urgencia**. En este sentido, se considera que, de acuerdo con lo expuesto en la Memoria justificativa y en el informe de la Secretaría General Técnica, **queda debidamente justificado el carácter de urgencia del proyecto normativo**, en los términos que regula el supuesto previsto en la letra b) del artículo 54.1 de la LPGA.

De la documentación remitida debemos señalar lo siguiente:

- (i) La Orden de 7 de febrero de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte acuerda el inicio de del procedimiento administrativo, por procedimiento de urgencia, para la elaboración de la orden que analizamos, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 46 de la LPGA. Se atribuye en esta orden la competencia para la elaboración del proyecto de norma y el impulso de su tramitación a la Dirección General de Planificación y Equidad. Esta orden también acuerda la tramitación del expediente normativo mediante el procedimiento de urgencia, para poder cumplir con el calendario previsto en el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero.
- (ii) No se ha practicado el trámite de consulta pública previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 54.2.a) de la LPGA.
- (iii) Se ha incorporado al expediente la memoria justificativa del proyecto, firmada por la Directora General de Planificación y Equidad, con fecha 15 de marzo de



2022, en la que, de acuerdo con el artículo 54.2.b) de la Ley 2/2009, se justifica la necesidad y oportunidad de la disposición, así como de la urgencia de su tramitación.

- (iv) El artículo 48.3 de la LPGA exige que se incorpore al expediente una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones. Siendo que las especialidades del artículo 54.2.b) no excluyen de la tramitación por el procedimiento de urgencia la necesidad de elaborar la memoria económica, es necesario que se incorpore la misma al expediente, dado que no consta en la documentación remitida. Sobre este extremo, se considera que la inclusión en la memoria justificativa del apartado tercero, relativo al coste económico, motivando que el proyecto de Orden no supone incremento de gasto en el ámbito del personal contratado o las instalaciones y recursos de los centros educativos, es insuficiente, debiendo incorporarse expresamente a la tramitación la citada memoria económica que efectúe el análisis de los extremos indicados.
- (v) Igualmente, de acuerdo con lo exigido en el artículo 48.1 a) LPGA, consta en la documentación remitida a este Centro Directivo informe de evaluación de impacto de género, que explica detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, de fecha 14 de marzo de 2022. Asimismo, consta en el expediente remitido el informe de evaluación de impacto en el caso de disposiciones normativas puedan afectar a personas con discapacidad, emitido por la Unidad de Igualdad, de la misma fecha, 14 de marzo de 2022, de conformidad con el artículo 48.4. b) de la LPGA.
- (vi) Se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica, en fecha 23 de marzo, en el que se contienen todos los extremos exigidos en el artículo 48.5 de la LPGA.



- (vii) Se ha incorporado la memoria explicativa de igualdad exigida por el artículo 52.4 de la LPGA, la cual detalla los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma de fecha 11 de mayo de 2022.

- (viii) Obra en el expediente Informe del Consejo Escolar de Aragón, emitido en virtud del artículo 16 de la Ley 5/1998, de 14 de mayo, de los Consejos Escolares de Aragón.

- (ix) El artículo 57 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece que las normas que estén en procedimiento de elaboración se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. En el expediente consta la remisión de los documentos al Portal de Transparencia, los cuales aparecen publicados en el mismo, en el apartado “Normas en trámite de elaboración”.

- (x) En relación al trámite de información pública y audiencia, el artículo 51 de la LPGA señala que: *“Cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el «Boletín Oficial de Aragón»*”. Así pues, consta en el expediente tanto el trámite de audiencia como el de información pública.

A efectos de establecer si se ha cumplido debidamente la observancia de los trámites de audiencia e información pública, es necesario determinar si las alegaciones presentadas han sido debidamente atendidas y resueltas por la Administración. En este sentido obra informe de la Dirección General de Planificación y Formación Profesional de fecha 11 de mayo de 2022, en el que se valoran todas las alegaciones recibidas, justificando su inclusión o razones por las cuales son rechazadas.



- (xi) Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 52.3 de la de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, con fecha 6 de abril de 2022 se remitió el texto del Proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Departamentos del Gobierno de Aragón para que formularan las sugerencias que estimasen oportunas.
- (xii) Por último, se debe destacar la necesidad de someter el Proyecto de Orden al Dictamen del Consejo Consultivo, puesto que tal y como se ha motivado en el apartado tercero del presente informe, estamos ante un Reglamento ejecutivo, por lo que el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón tendrá carácter preceptivo, en virtud del artículo 52.6 de la LPGA, y del artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Una vez cumplidos los trámites anteriores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 53.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, la Dirección General de Planificación y Equidad deberá elaborar una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica que acompañarán el proyecto de reglamento para su posterior aprobación. Una vez aprobado, resultará preceptiva la publicación en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos ex artículo 58 de la LPGA.

SEXTO.- En relación al contenido material, desde el **punto de vista formal**, la segunda versión del proyecto de Orden cumple, con carácter general, con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas mediante Acuerdo de 29 de diciembre de 2015.

No obstante, para adaptar el texto de la norma a lo establecido en las mismas, debe observarse lo establecido en la directriz 32 respecto al orden por el que deben contemplarse las disposiciones del final de la norma, debiendo ubicarse la disposición derogatoria con carácter previo a las disposiciones finales. Sin embargo, en el texto remitido se ubica por este orden: la disposición final primera, a continuación, la disposición derogatoria única, y por último, la disposición final segunda, por lo que debe corregirse este error, para ubicar la disposición derogatoria antes que las disposiciones finales.



1982 – 2022
Aniversario
**Estatuto de
Autonomía de
Aragón**

Desde el **punto de vista material**, el currículo de la Educación Infantil se encuentra actualmente regulado por la Orden de 28 de marzo de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, y la Orden de 14 de octubre de 2008, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, sobre la evaluación de la Educación Infantil en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ambas normas se elaboran sobre la base del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil, norma que mantiene sus efectos durante el curso escolar actualmente vigente, pero que quedará derogada para el curso 2022-2023, al quedar desplazado por el Real Decreto 95/2022.

El Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil define los objetivos, fines y principios generales y pedagógicos del conjunto de la etapa, así como las competencias clave cuyo desarrollo deberá iniciarse desde el comienzo mismo de la escolarización, por lo que se incorpora este elemento curricular al primer ciclo de Educación Infantil. Además, se definen nuevos elementos curriculares como las competencias específicas, los saberes básicos y las situaciones de aprendizaje en las diferentes áreas de conocimiento. El citado real decreto tiene carácter básico y según el calendario de implantación contemplado en la disposición final tercera su contenido se implantará en el curso escolar 2022- 2023.

De acuerdo con lo anterior, es necesario reformular una norma, en nuestra Comunidad Autónoma, que se atenga a lo establecido en la nueva disposición normativa básica y, a su vez, desarrolle las características de la evaluación en la educación infantil y establezca directrices para su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por ello, el contenido del proyecto de orden cumple con este cometido, respetando la distribución de competencias. Sin embargo, debemos señalar que **se ha observado que diversos preceptos (artículos 2, 4 o 9 entre otros) reproducen el contenido literal del Real Decreto 95/2022. Sobre este extremo, debemos recordar la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) sobre la “lex repetita” en la legislación de las CCAA.** Así, la jurisprudencia del TC en materia de legislación básica aborda el problema que supone la mera reiteración de las normas básicas o delimitadoras del Estado por la legislación de las CCAA, para advertir que, la reproducción de normas incluidas en la legislación básica del Estado en las Leyes autonómicas (SSTC 40/ 1981 y 26/1982) supone una práctica legislativa que promueve la confusión competencial y puede conducir a la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma autonómica, cuando el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.



1982 – 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

La STC 132/2019, FJ 7 D) señala que: *«En el contraste entre la regulación autonómica y la estatal dictadas al amparo de su competencia en materia de Derecho civil debe aplicarse la doctrina constitucional sobre la reproducción de normas estatales por las autonómicas y distinguir dos supuestos distintos de lex repetita. El primer supuesto que se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como es nuestro caso. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 3)»*

Aplicando esta doctrina al proyecto de Orden, resulta que si bien la reproducción de la norma básica estatal (real Decreto 95/2022) no incurre en inconstitucionalidad alguna en este momento, dado que la Comunidad Autónoma ostenta título habilitante para aprobar la norma, estamos ante una técnica legislativa deficiente que puede acarrear problemas en el caso de modificación o de aprobación de una nueva norma básica estatal que sea incompatible con lo previsto en la norma autonómica. En consecuencia, se recomienda no reproducir el tenor literal del Real Decreto 95/2022, sino efectuar meras remisiones, de manera que, si el mismo es modificado o derogado, la remisión se efectúe correctamente a la norma en vigor, sin incurrir en contradicciones.

Por otra parte, **surgen dudas sobre el régimen transitorio propuesto**. El Real Decreto 95/2022 obliga a que el nuevo currículo esté implantado en el curso escolar 2022-2023, y así se recoge en la disposición final segunda de la Orden. Sin embargo, la disposición transitoria primera estipula que los centros docentes dispondrán de un período de dos cursos escolares para elaborar o revisar su Proyecto curricular y adecuar las programaciones didácticas a lo dispuesto en esta orden. Por lo tanto, surge la duda de que, en apariencia, los centros podrían disponer de proyectos curriculares o programaciones didácticas que no se adecuaran al currículo que debe entrar en vigor el próximo curso escolar. De conformidad con lo expuesto se considera que, si efectivamente fuera una contradicción, debe suprimirse esta previsión, o si no hubiera contradicción, es un extremo que debería aclararse en la memoria final

Es cuanto tengo el honor de informar, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho



En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Teresa Cubero Negro

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE por Maria Teresa Cubero Negro, Letrado/a, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS JURIDICOS el 12/05/2022.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección <http://www.aragon.es/verificadoc> con CSV CSV1Q0976B7B91G01PFI.

**DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EQUIDAD DEL DEPARTAMENTO
DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE**