



Informe nº registro DG-SSJJ: 299/2022

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la **SRA. DIRECTORA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EQUIDAD** que ha tenido entrada con fecha 10 de mayo de 2022 sobre el “*Proyecto de Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, por la que se modifica la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*”, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

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.

Segundo. - Antes de analizar el contenido del Proyecto de Orden remitido, la primera cuestión que debemos analizar es la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Orden.

Para ello, debemos de partir de las competencias asumidas en esta materia de conformidad con el artículo 73. del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EA), que establece que la Administración autonómica ostenta competencia exclusiva 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, el establecimiento de criterios de admisión de a los centros sostenidos con fondos públicos para asegurar una red educativa equilibrada y de carácter compensatorio; la promoción y apoyo al estudio; la formación y el perfeccionamiento del personal docente; la garantía de la calidad del sistema educativo, y la ordenación, coordinación y descentralización del sistema universitario de Aragón con respeto al principio de autonomía universitaria*”, lógicamente, respetando la regulación básica sobre esta materia contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Educación, que establece en su artículo 12 que la educación infantil constituye una etapa educativa con identidad propia que atiende a niños desde el nacimiento hasta



los seis años de edad. Dicha etapa, cuya finalidad es contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños, se ordena en dos ciclos; el primero comprende hasta los tres años y el segundo, desde los tres hasta los seis años de edad.

En nuestro ámbito autonómico la regulación de la materia objeto del presente informe parte de la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, (B.O.A. Nº 89, de 12 de mayo de 2017), que se aprobó con el objeto de armonizar la admisión, organización y permanencia de alumnos en las guarderías infantiles dependientes del Gobierno de Aragón con la valoración de solicitudes de plaza escolar en determinados centros públicos de Educación Infantil y Primaria de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón en los que se acuerde la impartición del tercer curso del Primer Ciclo de Educación Infantil.

Posteriormente, se aprobó la Orden ECD/117/2020, de 14 de febrero, por la que se modifica la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, debido a la necesidad de que la escolarización del alumnado en el tercer curso del Primer ciclo de Educación Infantil en Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria dispusiera de unos elementos propios y diferenciados de los previstos en la normativa anterior. De este modo, este proceso de escolarización anticipado pasaría a regirse por la misma normativa aplicable a los centros que imparten las enseñanzas de educación infantil, primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, y bachillerato, mientras que el proceso de admisión en las guarderías del Gobierno de Aragón mantendría los criterios previstos en la Orden originaria.

En la actualidad, se plantea la necesidad de modificar el artículo 3 apartado 4 de la Orden ECD/606/2017, de 3 mayo, regulación que rige el régimen de admisión en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón en los que estén matriculados niños y niñas de 0 a 2 años, para una mejor valoración del criterio de baremación de las rentas de la unidad familiar recogido en dicha Orden, que hasta ahora se hacía utilizando la referencia del IPREM; en adelante, este criterio se valorará considerando la concesión de una Renta Social o Ingreso Mínimo Vital a la unidad familiar, puesto que con estas comprobaciones se garantiza con mayor exactitud la situación económica de dichas familias ya que estas rentas se circunscriben al momento de presentación de las solicitudes de escolarización y no al año anterior, tal y como sucedía con las rentas anuales.

Asimismo, se ha revisado la puntuación otorgada en el artículo 3, apartado 4 f) de la Orden que regula el baremo por la concurrencia de discapacidad en el alumnado o de alguno de sus progenitores, representantes legales o hermanos, considerando que dicho criterio no



satisfacía las necesidades que presentan las familias en las que concurren dichas circunstancias y por ello se ha modificado la previsión para que cuando concorra la condición reconocida de discapacidad del alumnado con la de los progenitores, representantes legales y/o hermanos, se sumen los puntos correspondientes a todas las personas con dicha condición.

Así pues, el Proyecto de modificación de Orden puede subsumirse dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, y dentro de la misma, corresponde su elaboración al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con el Decreto de 5 de agosto de 2019, de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, el Decreto 93/2019, de 8 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y el Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Respecto a la competencia para la elaboración del proyecto de Orden, corresponde iniciar y proceder a la elaboración del presente Proyecto de norma reglamentaria al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, como disposición que se dicta en el desarrollo de la política del Gobierno en materia propia de este Departamento, conforme a los artículos 10.1 y 10.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo LPGA), para que posteriormente proponga el Consejero del Departamento de Hacienda y Administración Pública, su aprobación al Gobierno de Aragón, titular de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma, a tenor de los artículos 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y 43.1 de la LPGA.

Tercero. – Respecto al procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, en cuanto se trata de una modificación de una disposición de carácter general, Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, deberá ajustarse a lo establecido en la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII de la LPGA, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la citada Ley 2/2009, (no será de aplicación el nuevo 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 de conformidad con *Disposición transitoria única. Régimen transitorio de los procedimientos*. “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



regirán 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”), debiendo efectuar al respecto una serie de consideraciones:

A) En primer lugar, una resolución expresa del órgano competente, en este caso, Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de 5 de noviembre de 2021, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto por el que se aprobará la estructura orgánica de dicho Departamento. Concretamente se dicta al amparo de los artículos 40 y 46 de la citada LPGA, éste último atribuye a los miembros del Gobierno la iniciativa para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y del artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que exige la existencia de un acto formal que inicie el procedimiento de oficio.

B) En segundo lugar, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 133.1, contempla la sustanciación de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, en una previsión que es básica, según confirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo y, por tanto, aplicable en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, que la regula en el 47 de la LPGA. “*La consulta pública durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón*”.

Consta la certificación del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana de la Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Voluntariado del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, emitido con fecha 1 de diciembre de 2021, en el que se acredita que entre los días 12 y 26 de noviembre de 2021, se abrió un periodo de consulta pública previa sobre el proyecto de modificación de Orden que nos ocupa. Se hace constar también en la certificación que se no se han presentado alegaciones y se incluyen en el expediente.

C) Además, al presente Proyecto de Decreto se acompaña de Memoria justificativa de la Dirección General de Planificación y Equidad, de 27 de diciembre de 2021, en relación con el procedimiento de modificación de la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cumplimiento del artículo 48.1º. de la LPGA.

Del mismo modo, no consta en el expediente, como documento individualizado, una memoria económica, según lo exigido en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, si bien se incluye un apartado undécimo en la memoria justificativa, relativa al coste económico. En ese apartado se afirma la falta de implicación económica de la Orden cuya aprobación se



pretende, entendiendo que las modificaciones que se producen sobre la Orden ECD/606/2017 son de carácter puramente técnico y en relación con un procedimiento que ya se viene realizando en la actualidad.

Por ello, se indica, *“la ausencia de un incremento del gasto para la Administración Pública supone que no concurren las condiciones necesarias para que exista obligación de informe y de elaborar memoria económica detallada conforme al artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022”*.

D) Igualmente, consta el trámite de Información pública y audiencia prevista en el Artículo 51 de la LPGA, *“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”*.

Mediante Anuncio de la Directora General de Planificación y Equidad, publicado en el Boletín Oficial de Aragón 04/04/2022 Núm. 65, se somete a información pública el proyecto de modificación de la Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros públicos de la comunidad autónoma de Aragón, concediendo plazo de 15 días hábiles, a contar desde el día siguiente al de la publicación de este anuncio en el “Boletín Oficial de Aragón”, para que cualquier interesado podrá formular las alegaciones u observaciones que considere oportunas respecto al contenido del mencionado proyecto.

E) Igualmente, consta en el expediente remitido para la emisión del presente informe, Informe favorable del Consejo Escolar de Aragón, de 7 de abril de 2022, en los términos previstos en la Ley 5/1998, de 14 de mayo, el Pleno de dicho órgano aprueba el texto propuesto.

F) Asimismo, Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 14 de marzo de 2022, de conformidad con el artículo 52.3º. de la LPGA, que establece que el centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento.



Al mismo tiempo, consta por parte del centro directivo memoria explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma. (artículo 52.4º. de la LPGA). Asimismo, consta en el expediente remitido el informe de evaluación de impacto de género emitido por la Unidad de Igualdad, de 24 de enero de 2022, e informe de impacto por razón de discapacidad emitido por la Unidad de Igualdad, de conformidad con el artículo 48.4º. de la LPGA, de la misma fecha.

G) Finalmente, como último aspecto procedimental, 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, confirmándose el cumplimiento de estos trámites.

Se recuerda que deberá seguir dándose cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA Nº 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

Una vez aprobada la norma reglamentaria, éste deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos. Según se dispone en el artículo 58 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, la norma entrará en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ella se establezca un plazo distinto. A este respecto, en la disposición final segunda del proyecto de orden se establece que la misma entrará en vigor el mismo día de su publicación.

Cuarto. - Así las cosas, tras efectuar un breve análisis del procedimiento seguido para la elaboración del proyecto, debemos a continuación efectuar un estudio completo del fondo del asunto, analizando el texto remitido a este Centro Directivo.

La Orden consta de un Artículo único donde se modifica la redacción del artículo 3 de la norma originaria, Orden ECD/606/2017, de 3 de mayo, por la que se regula la admisión, organización y permanencia de alumnos de primer ciclo de educación infantil en centros pú-



blicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos expresados y con las novedades más destacadas que ya se hemos analizado en el apartado **Segundo** de este informe relativo a cuestiones competenciales.

a) En primer lugar debemos analizar la parte expositiva del proyecto de Decreto, desde el punto de vista de la técnica normativa debemos indicar que el Acuerdo de fecha 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, Boletín Oficial de Aragón núm. 119 de 19 de junio de 2013, Directrices que se han cumplido en el presente caso, vinculantes en la elaboración de los proyectos normativos según lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, tras su modificación por la Ley 4/2021, de 2 de julio.

Denominación de la parte expositiva, *“En los anteproyectos de ley se denomina “exposición de motivos” y así se inserta, con letras mayúsculas en el centro de la línea que encabeza el texto. Todos los anteproyectos de Ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En los demás tipos de disposiciones no se titula la parte expositiva”*.

Contenido de la parte expositiva, *“Su función es explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si se trata de decreto legislativo, debe hacer referencia a la ley en virtud de la cual se ejerce la delegación; si es decreto ley, han de expresarse las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que lo justifican; y si es cualquiera otra disposición de rango reglamentario, mencionará el mandato legal específico para su elaboración. La parte expositiva no tiene necesariamente que ser extensa, a menos que la complejidad o la novedad del contenido de la parte dispositiva lo aconsejen, sobre todo en el caso de los anteproyectos de ley. En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas”,* y en este sentido, la parte expositiva cumple con las finalidades expuestas.

b) Iniciando definitivamente el examen del articulado del texto, su redacción resulta ajustada a Derecho, sin perjuicio de otro criterio mejor fundado en Derecho.

En Zaragoza, a fecha de la firma electrónica

EL LETRADO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN