

En Logroño, el 19 septiembre de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

61/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación y Empleo, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la inclusión educativa en la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

- Resolución de inicio de la Dirección General (DG) de Innovación y Ordenación Educativa, de 26 de octubre de 2024.
- Certificado de Consulta Previa, emitido por la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno, de 20 de noviembre de 2024.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, remitido por la DG de Innovación y Ordenación Educativa, de 27 de abril de 2025 (según índice).
- Memoria Justificativa de la DG de Innovación y Ordenación Educativa, de 27 de abril de 2025.
- Diligencia de formación de expediente, de la SGT actuante, de 29 de abril de 2025.
- Segundo Borrador del Anteproyecto de Decreto (AD), de la SGT actuante, de 29 de abril de 2025.
- Memoria inicial de la SGT actuante, de 1 de mayo de 2025.
- Resolución 9/2025, de la SGT actuante, de apertura de Trámite de Audiencia, de 2 de mayo de 2025.

- Anuncio en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR) núm. 29, de 12 de febrero, por el que se publica la Resolución 1/2025, de la SGT actuante, de apertura del Trámite de Audiencia, de 5 de mayo de 2025.
- Certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía de Gobierno en relación al trámite de audiencia, de 28 de mayo de 2025.
- 1. Alegaciones. Aportación privada presentada a través del Portal de Participación, de 15 de mayo de 2025.
- 2. Alegaciones. Aportación privada presentada a través del Portal de Participación, de 22 de mayo de 2025.
- 3. Alegaciones. Aportación privada presentada a través del Portal de Participación, de 22 de mayo de 2025.
- 4. Alegaciones. Aportación privada presentada a través del Portal de Participación, de 22 de mayo de 2025.
- Aportaciones del EOEP (equipo de orientación educativa y psicopedagógica) Logroño-Este de 15 de mayo de 2025.
- Informe de la DG de Innovación y Ordenación Educativa complementario al trámite de audiencia, de 6 de junio de 2025.
- Tercer Borrador de Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 10 de junio de 2025.
- Memoria, de la SGT actuante, de 10 de junio de 2025.
- Solicitud de dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, de 16 de junio de 2025.
- Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de 7 de julio de 2025.
- Informe de la DG de Innovación y Ordenación Educativa complementario al Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, de 9 de julio de 2025.
- Cuarto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 10 de julio de 2025.
- Memoria de la SGT actuante, de 11 de julio de 2025.
- Solicitud de informe al Servicio Ordenación, Innovación y Evaluación de los Servicios Públicos (SOIESP), de 14 de julio de 2025.
- Solicitud de informe a la DG de Control Presupuestario, 14 de julio de 2025.
- Solicitud de informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de 14 de julio de 2025
- Informe de la DG de Control Presupuestario, de 17 de julio de 2025.
- Informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa, de 17 de julio de 2025.
- Informe del SOIESP, de 17 de julio de 2025.



- Informe de la DG de Innovación, Ordenación Educativa complementario al informe de la DG de Control Presupuestario, de 18 de julio de 2025.
- Quinto Borrador del Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 21 de julio de 2025.
- Memoria de la SGT actuante, de 21 de julio de 2025.
- Solicitud de informe a la DG de los Servicios Jurídicos (DGSSJJ), de 22 de julio de 2025.
- Informe de la DGSSJJ, de 31 de julio de 2025.
- Informe de la DG de Innovación y Ordenación Educativa complementario al informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 1 de agosto de 2025.
- Borrador final del Anteproyecto de Decreto, de la SGT actuante, de 21 de julio de 2025.
- Memoria final de la SGT actuante, de 4 de agosto de 2025.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 6 de agosto de 2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27 de agosto de 2025, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, se altera el orden del día de la sesión a propuesta del Presidente, y con acuerdo del Consejo, por unanimidad, en virtud de los artículos 33.E) y 48.3 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja. La correspondiente ponencia quedó así incluida, para debate y votación, en la sesión del Consejo Consultivo de la fecha.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja. Pues bien, como quiera que, en esencia, el Decreto que pretende aprobarse es una norma dictada en desarrollo de Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), la preceptividad de nuestro dictamen es clara.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

El Anteproyecto que examinamos tiene por objeto “*regular la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado y promover el desarrollo de culturas inclusivas que garanticen una respuesta educativa de calidad*” (art. 1.1 del anteproyecto).

Ello, *a priori*, encuentra claro fundamento competencial en el artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), que confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la

enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española (CE) y las Leyes Orgánicas que, conforme al art. 81.1 CE, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

En efecto, dejando ahora de lado títulos competenciales estatales de carácter transversal —señaladamente el del art. 149.1. 1ª—, el Estado, ex art. 149.1.30 CE, tiene competencia exclusiva para regular las normas básicas de desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y, en parte, la ha ejercitado promulgando diversas leyes orgánicas, en tanto ex art. 81.1 CE venían, a su vez, a desarrollar un derecho fundamental contenido dentro de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I, de la CE (por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 76/1983).

No es preciso reconstruir ahora el complejo desarrollo legislativo de este derecho, sometido, como pocos, a una constante modificación, si bien resulta claro que el desarrollo que compete a la CAR debe ajustarse siempre al marco jurídico básico y, en gran parte, orgánico establecido por el Estado.

A los efectos que ahora interesan, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), tras establecer la equidad, como principio del sistema educativo español (art. 1), dedica su Título II —que tiene, en su práctica totalidad, carácter básico— a la “*Equidad en la Educación*”. De forma particular, su art. 71, que abre el Capítulo I (“*Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo*”), prevé expresamente que:

“1. Las Administraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal, intelectual, social y emocional, así como los objetivos establecidos con carácter general en la presente Ley.

2. Corresponde a las Administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por retraso madurativo, por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, por trastornos de atención o de aprendizaje, por desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje, por encontrarse en situación de vulnerabilidad socioeducativa, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo o por condiciones personales o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

*3. Las Administraciones educativas establecerán los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y **se registrará por los principios de normalización e inclusión.***

4. Corresponde a las Administraciones educativas garantizar la escolarización, regular y asegurar la participación de los padres o tutores en las decisiones que afecten a la escolarización y a los procesos

educativos de este alumnado. Igualmente les corresponde adoptar las medidas oportunas para que los padres de estos alumnos reciban el adecuado asesoramiento individualizado, así como la información necesaria que les ayude en la educación de sus hijos”.

Ello, se acompaña, en la ordenación de las distintas enseñanzas (primaria, secundaria, bachillerato, formación profesional...) efectuada por la LOE, de una regular referencia a la necesidad de garantizar una educación inclusiva, a fin de atender a la diversidad y a las necesidades particulares del alumnado (cfr., entre otros, arts. 4.3, 19.1, 22, 35.3, 39.7...).

De modo más tangencial, debe asimismo tenerse presente la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional; la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; o el RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En suma, conforme a los citados preceptos constitucionales y estatutarios, la CAR dispone de la competencia para dictar la presente norma, que, a su vez, viene a desarrollar la normativa estatal básica en la materia.

Estas normas aparecen debidamente citadas en la parte expositiva, junto con una serie de tratados internacionales adoptados por Naciones Unidas que forman parte de nuestro ordenamiento al haber sido ratificados por España: i) la Declaración universal de los derechos humanos (10 de diciembre de 1948); ii) la Convención sobre los derechos del niño (20 de noviembre de 1989); y, iii) la Convención de los derechos de las personas con discapacidad (13 de diciembre de 2006).

2. En cuanto a la cobertura legal, la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la LOE.

En sus arts. 71 a 79, la LOE regula la atención al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, establece los principios y recursos, y aborda de forma particular la atención al alumnado con necesidades educativas especiales, con altas capacidades intelectuales y con integración tardía en el sistema educativo español.

Por lo demás, de forma directa, el art. 71.3 ordena a las Administraciones educativas establecer *“los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas a las que se refiere el apartado anterior. La atención integral al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión”.*

Por su parte, el artículo 74.1 LOE también prevé el carácter subsidiario de la



escolarización en régimen de educación especial: *“La escolarización de este alumnado en unidades o centros de educación especial, que podrá extenderse hasta los veintiún años, sólo se llevará a cabo cuando sus necesidades no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios”*.

La STC 10/2014 enmarca el derecho a la educación de las personas con discapacidad en un conjunto de normas *“constituido por el art. 27 CE, que reconoce el derecho de todos a la educación, el art. 14 CE que prohíbe «discriminación alguna» por «cualquier circunstancia o condición personal» y el art. 49 CE que, sin reconocer derechos fundamentales, sí ordena a los poderes públicos realizar una política de integración de los discapacitados. Estos preceptos, como este Tribunal ha venido afirmando desde la temprana STC 38/1981, de 23 de noviembre, FJ 4, han de ser interpretados, en virtud del art. 10.2 CE, a la luz de lo dispuesto en los tratados internacionales que España haya celebrado sobre la materia”*.

El régimen de integración educativa preferente es el ordinario con los ajustes razonables y apoyos educativos que sean precisos. La misma STC 10/2014 lo expresa como sigue: *“De la normativa anterior se desprende como principio general que la educación debe ser inclusiva, es decir se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad. En definitiva, la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan sólo cuando los ajustes que deba realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial”*.

El AD se integra perfectamente en ese marco normativo y respeta la preeminencia de la inclusión educativa en centros ordinarios.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros (LGI), preceptúa que *“corresponde al Consejo de Gobierno: ... i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR (LFAR).

1. Consulta previa

El art. 32 bis LFAR, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) Los objetivos de la norma.*
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia;

iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, 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.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPACAP resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPACAP, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las Comunidades Autónomas (CCAA).

En el presente caso consta en el expediente Certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 20/11/2024, que acredita haberse cumplido este trámite mediante exposición pública en el *portal web de participación* entre el 29/10/2024 y el 19/11/2024. Se hace constar, además, que en el período habilitado no se recibieron comentarios o aportaciones.

Por lo tanto, el citado trámite ha sido cumplido, pero sin el carácter previo que le corresponde, puesto que la resolución de inicio es de fecha 26/10/2024 y consulta previa se realizó después, del 29/10/2024 al 19/11/2024.

Según la memoria de la DGIOE (Dirección General de Innovación y Ordenación Educativa) de 27/04/2025, con la resolución de inicio se acompañaba un borrador de Decreto. No obstante, la Memoria de la SGT de 01/05/2025 fecha el primer borrador el 28/04/2025.

En el expediente remitido para dictaminar sobre el AD hay distintos borradores. El primero no señala ninguna fecha y acompaña a la Memoria de la DGIOE (el índice del expediente lo señala del 27/04/2025), los siguientes borradores identifican la versión correspondiente por la fecha en la que se redactan: *Versión 29.04.25* que acompaña a la resolución de formación de expediente; *Versión 10.06.25* tras el estudio y estimación de parte de las alegaciones del trámite de información pública; *Versión 10.07.25* tras el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja; *Versión 21.07.25* tras los informes de la DG de Control Presupuestario, del Servicio de Inspección Técnica Educativa, y del Servicio OIESP, todos de 17/07/2025; *Versión 21.07.25* tras el informe de la DG de los Servicios Jurídicos (misma versión anterior, sin cambios tras el citado informe).

Así, no está claro si la consulta previa se acompañó de un borrador de Decreto. En este punto conviene recordar la posición que sostiene este Consejo acerca de la conveniencia de fechar los distintos borradores de la norma y justificar las modificaciones de redacción que se vayan produciendo durante su tramitación (vgr. D.32/25: *“En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de forma clara las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el texto de cada nuevo borrador. Ello pasa también por identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente y su fecha de elaboración”*).

A este respecto, conviene recordar que la consulta previa debe ser anterior a la resolución de inicio, puesto que una de las opciones que se plantean al hacerla consiste, precisamente, en valorar la conveniencia de regular la materia, o no. Esa consulta debe ser previa a la decisión de regular la materia y a la redacción del borrador de norma en cuestión.

En el presente caso una de las razones que ofrecen las memorias para la regulación propuesta es la ausencia de una norma autonómica en materia de inclusión educativa. La consulta previa se realiza sin recibir alegaciones, pero debe hacerse sin una opción predeterminada, pues la opción no regulatoria ha de ser posible y sometida a consideración pública.

La consulta previa es distinta de la información pública y de la audiencia. Por tanto, se debe consultar sin un borrador de norma, antes incluso de decidir si se regula la materia. La redacción literal del artículo 133 LPACAP es clara: *“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública... acerca de: ... d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”*.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, consta en el expediente la Resolución de la DG de Innovación y Ordenación Educativa de fecha 26 de octubre de 2024, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con su competencia en la materia a tenor de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 53/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Empleo, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la DG de Innovación y Ordenación Educativa era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR establece que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 26 de octubre de 2024 dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo

vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

3. Elaboración del borrador inicial y memoria justificativa

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente, un primer borrador del texto de la disposición y una Memoria inicial justificativa de fecha 27 de abril de 2025, de la DG de Innovación y Ordenación Educativa de la Consejería proponente, que examina los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

En cuanto al *estudio económico* se indica que el presente Decreto no supondrá coste económico, ni su aplicación genera incremento del gasto público, en cuanto que las medidas que recoge el Decreto ya están presupuestadas e implementadas.

Se acompaña la estimación del total del presupuesto que se destina actualmente a la inclusión educativa en la CAR, que asciende a la cantidad de 47.966.482,44 euros, desglosada en: A) Gastos en programas: 17.222.830,35 euros; B) Gastos de personal: 28.853.652,09 euros; y, C) Gastos de funcionamiento: 1.890.000 euros.

A juicio de este Consejo, la ampliación de las prestaciones y potenciación de recursos que se recogen en el Anteproyecto resultará difícil de abordar manteniendo la misma dotación económica, como así lo entiende, en este caso, el informe de la DG. de Control Presupuestario.

La Memoria incluye un apartado sobre “*Estudio de simplificación administrativa*”, Ley 5/2014, de 20 de octubre de administración electrónica y simplificación administrativa, en el que se señala, que “*no se incluyen nuevos trámites administrativos, comunicaciones, ni notificaciones electrónicas que requieran tal estudio específico*”.

Finalmente, la Memoria incluye también un apartado sobre el *impacto de género* de la norma proyectada (en línea con lo dispuesto en el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo), que considera inexistente.

El expediente contiene una Memoria inicial de la SGT de la Consejería actuante de 1 de mayo de 2025, que amplía el apartado de *impacto de género*, en relación al artículo 22.1 de la Ley 7/2023, de 2 de abril, de igualdad efectiva de mujeres y hombres en La Rioja, considerando que, “*La aprobación de este Decreto pretende incorporar políticas y estrategias educativas inclusivas que den respuesta a todo el alumnado; implementar programas y protocolos que favorezcan la educación inclusiva, partiendo del concepto de igualdad entre el alumnado. Por tanto, atendiendo a su contenido, el Decreto se considera positivo desde el punto de vista del impacto de género*”.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de Decreto

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 29 de abril de 2025, de la SGT de la Consejería actuante, que cumple con el requisito legal.

Se acompaña del *segundo borrador del Anteproyecto*, de la misma fecha.

5. Trámite de audiencia

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, 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.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) En el presente procedimiento, se publicó en el BOR del día 5 de mayo de 2025, la apertura de este trámite de audiencia por plazo de 15 días hábiles, constando también el certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de fecha 28/05/2025. Fue publicado en la página web del Gobierno de La Rioja el texto objeto de consulta, del 5 de mayo al 23 de mayo de 2025, constando a continuación en el expediente las alegaciones presentadas por distintas personas e instituciones, por lo que el trámite ha sido adecuadamente cumplido.

Por último, cabe señalar que el informe de la DGIOE, de fecha 6 de junio de 2025, examina las alegaciones presentadas en esta fase y justifica su aceptación o rechazo. Las modificaciones derivadas de esta fase se incorporan al *tercer borrador* del Anteproyecto de fecha 10 de junio de 2025.

Con la misma fecha de 10/06/2025 consta una nueva memoria inicial de la SGT actuante.

6. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 38 LFAR:



“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente constan:

A) El Dictamen 03/2025 del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por su Comisión Permanente en la sesión celebrada el 7 de julio de 2025. Sus enmiendas y recomendaciones fueron examinadas por la DG de Innovación y Ordenación Educativa (Informe de 9 de julio de 2025), y dieron lugar al *cuarto borrador* de Anteproyecto, de fecha 10 de julio de 2025, junto con otra Memoria de la SGT de 11 de julio de 2025.

B) El informe de la DG de Control Presupuestario.

El informe de la DG de Control Presupuestario, de 17/07/2025, considera en sus conclusiones que la puesta en marcha de algunas de las medidas contenidas en el artículo 4, pudieran tener un impacto económico que no parece haber sido analizado por el órgano gestor en su memoria económica.

Dicha petición de análisis no fue considerada necesaria por el órgano gestor.

C) El informe del Servicio de Inspección Técnica Educativa de 17 de julio de 2025.

D) El informe del SOIESP de 17 de julio de 2025, que contiene una salvedad respecto de la regulación del consentimiento al tratamiento de datos personales que no ha sido tenida en cuenta.

El informe hace una consideración en relación a la protección de datos y la regulación del artículo 15.4 referida al consentimiento del alumnado menor de edad y dice que “según

dispone la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en su artículo 7, el tratamiento de sus datos personales podrá fundarse en su consentimiento cuando sea mayor de catorce años”.

En la Memoria de la SGT de 21 de julio de 2025 se omite cualquier tipo de consideración al respecto. De hecho, en la versión del AD de igual fecha (21/07/2025) el artículo 15.4 sigue refiriéndose a los alumnos menores de edad.

E) El informe complementario de la DG de Innovación y Orientación Educativa de fecha 18 de julio de 2025, en relación al informe emitido por la DG de Control Presupuestario.

Parte de las observaciones de estos informes dieron lugar a la redacción de un *quinto y último Borrador* de Anteproyecto, de fecha 21 de julio de 2025 y a la elaboración de una nueva Memoria de la SGT de la Consejería proponente, de fecha 21 de julio de 2025.

F) El informe de la DG de los Servicios Jurídicos de fecha 31 de julio de 2025.

Dicho informe es contestado por la DG proponente, no aceptando las observaciones realizadas por la DGSSJJ para este procedimiento, *“si bien se tendrán en cuenta en el posterior desarrollo normativo”*.

La intervención de la DGSSJJ ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que, como hemos recordado en numerosos dictámenes (por todos, el D.89/18 o el D.75/19), exige el art. 39.3 LFAR.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración consta una Memoria final, de 4 de agosto de 2025, previa a la emisión de dictamen del Consejo Consultivo, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

A la Memoria final se acompaña de nuevo el Quinto Borrador, de fecha 21 de julio de 2025, al no haber sufrido ninguna modificación. Sin embargo, la última versión debería haberse remitido sin tachaduras. En la versión remitida aparece tachada la palabra “*Preámbulo*” como título de la parte expositiva; en el artículo 4 se ha tachado la subdivisión por innecesaria; y en el artículo 15.2 hay una tachadura que elimina la “o” en un conector “y/o”. Si, como parece, se pretende eliminar esas partes lo propio hubiera sido suprimirla en la versión que se remite como última para la emisión del presente dictamen.

8. Resumen conclusivo

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

Cuarto

Observaciones sobre la norma proyectada

1. Observaciones de carácter general

A) Hasta ahora la CAR no ha dispuesto de una norma específica en materia de educación inclusiva. Con el Decreto que examinamos se une, en cambio, a otras CCAA que, en los últimos años (Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha o Valencia), han desarrollado a nivel reglamentario esta materia.

Con todo, debe tenerse presente que los decretos de la CAR que establecen los currículos de las diversas enseñanzas [i) Decreto 41/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Primaria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación y promoción en la Comunidad Autónoma de La Rioja; ii) Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja; iii) Decreto 43/2022, de 21 de julio, por el que se establece el currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad

Autónoma de La Rioja; o, iv) Decreto 57/2022, de 9 de noviembre, por el que regula las enseñanzas de Formación Profesional de Grado Básico y establece el currículo de dieciocho títulos profesionales básicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja], contienen también previsiones —en algún caso de cierta extensión— relativas a esta atención a las diferencias individuales y a las necesidades educativas especiales objeto del actual Decreto, aunque no se mencionen en su exposición de motivos.

De este modo, aun cuando, en general, el Anteproyecto que nos ocupa reitera el contenido establecido ya en los citados Decretos, la dispersión normativa generada puede dificultar en ocasiones la interpretación de las normas aplicables.

B) La disposición proyectada consta de una parte expositiva, otra parte articulada y una parte final.

La parte articulada está dividida en un Título Preliminar de “*Disposiciones generales*” (arts. 1 a 3); un Título I “*Atención educativa inclusiva*” que se divide, a su vez, en tres Capítulos, el Capítulo I “*Competencias para el establecimiento de una respuesta educativa inclusiva*” (arts. 4 a 6), el Capítulo II “*Barreras para la presencia, el aprendizaje y la participación del alumnado*” (arts. 7 a 15), y el Capítulo III “*Medidas de inclusión educativa*” (arts. 16 a 20); un Título II “*Plan de Atención a las Diferencias Individuales del alumnado*” (arts. 21 a 23); y un Título III “*Participación de la comunidad educativa*” (arts. 24 y 25).

La parte final consta de una Disposición adicional única “*Periodo de adaptación*”, una Disposición derogatoria única “*Derogación normativa*”, y tres Disposiciones finales “*Habilitación normativa*”, “*Modificación del Decreto 36/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de la Educación Infantil y se regulan determinados aspectos sobre su organización y evaluación en la Comunidad Autónoma de La Rioja*” y “*Entrada en vigor*”.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se han ido asumiendo muchas de las alegaciones que se han realizado en el trámite de información pública y en los diversos informes que constan en el expediente, lo que ha ido originando diversas y mejoradas versiones del texto, hasta la última que es de fecha 21 de julio de 2025.

2. Observaciones concretas al texto del Anteproyecto

A) Sobre cuestiones terminológicas

La legislación en materia de igualdad apuesta de forma decidida por el uso en las normas jurídicas de un lenguaje no sexista o neutral. A dichos efectos, por economía del lenguaje y mejora de la legibilidad, parece que lo más aconsejable es —si es posible—

recurrir a alternativas genéricas o expresiones omnicomprensivas, a fin de evitar la duplicación y las dobles concordancias en cuanto al género en artículos, sustantivos y adjetivos.

Acertadamente, el texto del Anteproyecto que examinamos adopta esta óptica y trata de evitar el sesgo sexista en sus disposiciones, optando mayoritariamente por expresiones genéricas: (*alumnado, progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal*).

B) Sobre el contenido

I. Parte expositiva

Sigue figurando Preámbulo. La tachadura de dicho título hace suponer que se quiere eliminar del texto que se eleve a Gobierno como proyecto de Decreto. Tal es la recomendación que hace el Consejo. En las directrices de técnica normativa (Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, BOE 29/07/2005) se recomienda no titular la parte expositiva de normas reglamentarias.

II. Articulado

a) Artículo 14, “Admisión y escolarización en centros educativos”.

En este artículo se recoge correctamente el carácter preferente que tiene la escolarización ordinaria, con medidas de inclusión, en su caso, y el carácter subsidiario de la escolarización especial.

Para la escolarización ordinaria dispone que “*dicha escolarización se realizará...*” (art. 14.1); pero para la especial se dispone que “*podrá proponerse la escolarización en centros específicos de Educación Especial o en aulas...*” (art. 14.3). No regula quien resuelve esa propuesta.

El artículo 74.2 de la LOE remite a las Administraciones educativas el encargo de regular un procedimiento que resuelva posibles discrepancias entre los padres a este respecto:

“Las Administraciones educativas regularán los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo”.

La *propuesta* sugiere la existencia de un procedimiento en el que se remite la decisión a un trámite ulterior. Sin embargo, el artículo analizado acaba con la citada *propuesta*.

En el artículo 14.3 la escolarización especial no regula quien resolverá, escolarizará o

tomará la decisión más ajustada a las necesidades educativas del caso.

Este Consejo ya se ha pronunciado en dictámenes previos sobre la necesidad de articular algún procedimiento para los casos en los que haya desacuerdo entre cada uno de los progenitores entre sí, o con la Administración educativa.

En nuestro dictamen D.20/23 criticábamos que la voluntad de los progenitores pudiera tener el carácter decisorio, y dijimos:

“En nuestro dictamen D.6/23 (FJ 5-J.3) ya dijimos que la decisión «debería corresponder, en último término, a la Administración educativa, que habrá de atender siempre al interés superior del menor. Y ello, aunque, naturalmente, la Administración educativa, antes de adoptarla, haya de oír e informar a los representantes legales del alumno y recabar los asesoramientos especializados...».

En definitiva, parece necesario que esta cuestión se determine con mayor precisión, a fin de evitar futuros conflictos en su aplicación, el efecto de la decisión de los representantes del menor.

Debe, además, recordarse que el art. 74.2 de la LOE («La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará, lo más tempranamente posible, por profesionales especialistas y en los términos que determinen las Administraciones educativas. En este proceso serán preceptivamente oídos e informados los padres, madres o tutores legales del alumnado. Las Administraciones educativas regularán los procedimientos que permitan resolver las discrepancias que puedan surgir, siempre teniendo en cuenta el interés superior del menor y la voluntad de las familias que muestren su preferencia por el régimen más inclusivo»), lo que prevé es que, en caso de discrepancia, se arbitren procedimientos para su resolución, algo de lo que parece haber prescindido el Decreto, atribuyendo —aparentemente— primacía a la decisión de los representantes legales”.

El AD no regula ningún procedimiento para resolver discrepancias como exige la LOE.

b) Artículo 15, “Confidencialidad y protección de datos”.

El tratamiento de datos se sujeta a la necesidad que lo justifica y sometido al “consentimiento expreso del alumnado o de los progenitores o representantes legales en el caso de que sean menores de edad o personas con discapacidad que necesiten medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica”. Esta regulación merece dos consideraciones, una respecto de los menores, y otra respecto de las personas con discapacidad.

i) La capacidad de los menores de edad varía en función del tipo de actuación que realicen y de la edad que tengan. Para el consentimiento del tratamiento de datos, la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales permite que los mayores de catorce años consientan el tratamiento de sus propios datos (art. 7). Esta consideración ya consta en el informe del SOIESP de 17 de julio

de 2025. El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, fija la edad en dieciséis años, pero permite que *“Los Estados miembros podrán establecer por ley una edad inferior a tales fines, siempre que esta no sea inferior a 13 años”* (art. 8).

Por tanto, en España, ni los padres, ni los tutores de los menores de edad que sean mayores de catorce años pueden consentir el tratamiento de los datos personales de sus hijos o pupilos.

ii) Además, el artículo equipara a los menores con las *“personas con discapacidad que necesiten medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica”*. No es ese el sentido de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Como regla general las medidas de apoyo no serán representativas, según resulta del artículo 249 del Código civil: *“En casos excepcionales, cuando, pese a haberse hecho un esfuerzo considerable, no sea posible determinar la voluntad, deseos y preferencias de la persona, las medidas de apoyo podrán incluir funciones representativas”*.

El Consejo en otros dictámenes (D.31/22, D.30/23 y D.31/23) ya ha tratado de la modificación del régimen de capacidad jurídica: *“La Convención sobre derechos de las personas con discapacidad de Nueva York, de 13 de diciembre de 2006, ratificado por España en abril de 2008, en su artículo 12, atribuye a las personas con discapacidad la misma capacidad jurídica que a las personas «capaces» (en igualdad de condiciones con los demás en todos los aspectos de la vida). Ese reconocimiento afecta a la distinción clásica entre capacidad jurídica y capacidad de obrar. La ley 8/2021 de modificación del código civil diseña un sistema de apoyos en el que se presta especial atención a la voluntad, deseos y preferencias de las personas con discapacidad, con la idea central de que hay que reconocerles capacidad por si mismos para actuar”*.

Por tanto, la equiparación del artículo 15.4 del AD entre menores bajo la patria potestad de sus padres y personas con discapacidad no es correcta.

c) Participación

Entre los principios que enumera el artículo 3 del AD está *“la participación de la comunidad educativa...”* (letra –e), y *“colaboración y fomento de la participación de la comunidad educativa...”* (letra –f).

El AD identifica un tipo de barreras para la plena inclusión que se relaciona con la participación del alumnado y que son las que *“impiden o dificultan la participación activa del alumnado en la vida escolar y en los procesos de aprendizaje”* (arts. 7 y 8-c).



Todo el articulado está lleno de referencias a ese principio, y de regulaciones concretas: para su detección previa o temprana, (arts. 9 y 10); para su ejercicio en la evaluación psicopedagógica, (art. 11.2 y 11.4); para su constancia, (art. 12, letras i) y j)); para asegurar *“su participación e igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo”*, (art. 14.1); etc...

La mayor parte de las veces el AD se refiere a *“la participación”*, pero en algún artículo se cambia por *“su participación”* (art. 14.1, art. 16.3), o se hace referencia a *“la participación ...del alumnado”* (art. 22-d)). Esa diferencia puede determinar que tenga que producirse una participación directa del alumno, o que sea posible articularla por medio de sus representantes legales.

Sin embargo, en todo el AD se prevé la participación de los progenitores o personas que ejerzan la tutoría legal (vgr. art. 9.2, art. 10 apartados 3 a 5, art. 11.4...). En la LOE todas las referencias a la participación educativa se remiten al derecho de los padres para ser informados, asesorados u oídos respecto de la educación de sus hijos, haciendo extensivo este derecho a los tutores respecto de sus pupilos. En ese sentido, el AD es conforme con la norma objeto de desarrollo.

No obstante, la plena inclusión debería buscarse dando la posibilidad de participar directamente a los alumnos en las decisiones educativas que les afecten. Así resulta del artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996 de protección jurídica del menor, en concordancia con una serie de instrumentos internacionales que deben considerarse derecho estatal por mor de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución; el artículo 13.1 de la Convención Internacional de Derechos de las personas con discapacidad dado en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (ratificación y publicación en BOE 21 de abril de 2008); el artículo 12 de la Convención de derechos del niño de la ONU de 20 de noviembre de 1989 (ratificación y publicación en BOE 31 de diciembre de 1990); y los artículos 21.1 y 24.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada el 7 de diciembre de 2000 (DOCE 18/12/2000).

El artículo 9 de la Ley Orgánica 1/1996 impone que se oiga al menor en los procedimientos administrativos que le afecten, y dice:

“1. El menor tiene derecho a ser oído y escuchado sin discriminación alguna por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Para ello, el menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de este derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias.

En los procedimientos judiciales o administrativos, las comparecencias o audiencias del menor tendrán carácter preferente, y se realizarán de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo,

con la asistencia, si fuera necesario, de profesionales cualificados o expertos, cuidando preservar su intimidad y utilizando un lenguaje que sea comprensible para él, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias informándole tanto de lo que se le pregunta como de las consecuencias de su opinión, con pleno respeto a todas las garantías del procedimiento.

2. (...)

Para garantizar que el menor pueda ejercitar este derecho por sí mismo será asistido, en su caso, por intérpretes. El menor podrá expresar su opinión verbalmente o a través de formas no verbales de comunicación (...).

El artículo 13.1 de la Convención de Nueva York 2006 no es tan claro respecto de los procedimientos administrativos, pero sí en los procedimientos judiciales:

“Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas similares”.

El artículo 12 de la Convención de derechos del niño de 1989, reconoce el derecho de participación en los procedimientos administrativos y dice:

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en sus artículos 21 y 24 prohíben la discriminación por razón de discapacidad y reconocen el derecho a expresar la propia opinión.

“Art. 21.1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

...

Art. 24.1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez”.

Toda esta regulación se aplica también en procesos judiciales. El artículo 159 del Cc sobre custodia impone que *“El Juez oirá, antes de tomar esta medida, a los hijos que*

tuvieran suficiente juicio y, en todo caso, a los que fueran mayores de doce años” (también en la Ley de enjuiciamiento civil, arts. 770 y concordantes). Y así lo aplican y declaran los jueces como se comprueba en la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:4233) que aplica parte de los artículos antes citados para salvaguardar el derecho de los menores a ser oídos en un proceso judicial.

Desde luego, todos los artículos citados son de aplicación con independencia de la regulación que hagan las Comunidades Autónomas, pero, en una norma de inclusión del alumnado, debería incluirse alguna previsión que garantice que se escuche la opinión del alumnado, sin perjuicio de mantener las previsiones para la participación, información y asesoramiento a sus padres o tutores, naturalmente.

Esta consideración afecta al AD en su conjunto, pero se puede poner un ejemplo claro en el artículo 13, que debería añadir un requisito adicional al dictamen de escolarización en el que se hiciera constar la opinión del alumnado con capacidad suficiente para expresarla.

Y merece un comentario propio en el Título III del AD dedicado, precisamente a la *“Participación de la comunidad educativa”*. Ese título está formado por dos únicos artículos que omiten completamente la posibilidad de participación de los menores en las decisiones educativas que les afecten. Debería añadirse el derecho del menor a ser oído, informado y expresar su opinión cuando tenga madurez suficiente para ello.

III. Parte final (disposiciones adicionales, derogatorias, transitorias o finales)

Disposición Derogatoria Única, “Derogación normativa”

Se pretende derogar la Orden 6/2014, de 6 de junio, de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo por la que se regula el procedimiento de elaboración del Plan de Atención a la Diversidad en los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así, el Decreto deroga la Orden que regula el *“procedimiento de elaboración del Plan de Atención a la diversidad”*, pero no contiene ninguna regulación que cubra el vacío normativo que genera esa derogación. El artículo 23 del AD remite la regulación de dicho procedimiento a su desarrollo por medio de Orden de la Consejería: *“La Consejería con competencias en materia de educación establecerá el procedimiento de elaboración, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan de Atención a las Diferencias Individuales (PADI)...”*.

Aunque se cambie el nombre del Plan, parece evidente que puede haber un periodo de vacío normativo por la derogación de una Orden, seguida del mandato de elaborar otra distinta. Por tanto, se recomienda que se demore la derogación de la citada Orden hasta que



se desarrolle el procedimiento de elaboración del PADI; o, en su defecto, que se articule el cambio de modelo a través de alguna disposición transitoria. En las primeras versiones la actual disposición adicional tenía la consideración de transitoria puesto que impone a los centros educativos la obligación de adaptar su Plan de atención a la diversidad “*antes del inicio del curso escolar 2026-2027*”, sin embargo, esa adaptación no podrá seguir las pautas de la Orden derogada.

La opción de la Consejería consultante por regular la materia con rango reglamentario de Decreto es correcta. En efecto, la potestad reglamentaria originaria le corresponde al Gobierno para su ejercicio por medio de Decreto (en igual sentido nuestro dictamen D.2/25). En ese sentido, este Consejo valora muy positivamente que el desarrollo reglamentario se realice por medio de Decreto para su posterior desarrollo, concreción o detalle, en su caso, mediante Orden.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO