

Expediente Núm. 4/2015
Dictamen Núm. 23/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de febrero de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de enero de 2015 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen los Requisitos de los Centros que impartan el Primer Ciclo de Educación Infantil y se regula la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda, expresando que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su artículo 14.7 que “las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil y regularán los requisitos que

hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-personal, a las instalaciones y al número de puestos escolares". Indica, a continuación, que la "Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, en el artículo 17 dispone que la creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y somete en el artículo 23 la apertura y funcionamiento de centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, al principio de autorización administrativa".

Por otra parte, reseña que "las profundas transformaciones sociales y económicas que se vienen produciendo en los últimos tiempos han hecho emerger una demanda social de apoyo a las familias en el proceso de crianza de las niñas y los niños desde los primeros meses de vida", y que "el carácter educativo no puede hacer olvidar que la asistencia de niñas y niños a los centros que imparten esta etapa educativa constituye uno de los mecanismos más eficaces para asegurar la conciliación entre la vida laboral y familiar de sus padres y madres". Por ello, concluye que "la organización y funcionamiento de estos centros regulada en el presente decreto tiene en cuenta, además de la educativa, otras funciones sociales, particularmente en lo que se refiere al calendario, horario y servicios que ofrecen y también en relación con determinados requisitos materiales, personales y organizativos".

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintinueve artículos, todos ellos rotulados, y agrupados en un título preliminar y tres títulos más, así como una parte final compuesta por cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales.

El título preliminar se ocupa de las "Disposiciones generales". El título I, rubricado "Titularidad, creación, autorización y requisitos", consta de dos capítulos, dedicados el primero de ellos a la "Titularidad, creación y autorización" y el segundo a los "Requisitos". El título II, denominado "Organización, funcionamiento y servicios", se divide a su vez en dos capítulos, el primero se refiere a los "Centros privados de primer ciclo de educación

infantil” y el segundo a las “Escuelas infantiles”. Este capítulo II se organiza en cuatro secciones que contemplan, respectivamente, la regulación de la “Autonomía pedagógica y organizativa”, la “Participación y gobierno de los centros”, la “Tutoría y colaboración con las madres y los padres o quienes ejerzan la tutoría legal” y el “Horario y servicios”. Finalmente, el título III, bajo la rúbrica “Plantilla y admisión del alumnado en las escuelas infantiles”, está integrado por dos capítulos, el primero recoge las cuestiones relativas a la “Plantilla” y el segundo los “Requisitos de admisión”.

Finalmente, las disposiciones adicionales se ocupan de la colaboración con otras Administraciones o entidades, de los centros y escuelas que impartan el primer ciclo de educación infantil en zonas con especiales características socio-demográficas, de la titulación de los profesionales de atención educativa directa y del tratamiento de los datos personales del alumnado y sus familias. La disposición transitoria primera regula el régimen aplicable a las solicitudes de autorización de nuevos centros y la segunda se encarga de determinar el periodo transitorio de adaptación de los profesionales. La disposición final primera contiene una habilitación al titular de la Consejería para “dictar cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido en el presente decreto”, y la segunda dispone su entrada en vigor “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con un texto del proyecto de Decreto y un “Informe-Memoria de justificación y adecuación de la propuesta de inicio para la elaboración de disposición administrativa de carácter general”, suscrito por la Jefa del Servicio de Centros el 23 de septiembre de 2014. En él se manifiesta que la impartición del primer ciclo de educación infantil se ajusta actualmente a lo dispuesto en el Plan de Ordenación de Escuelas de Primer Ciclo de Educación Infantil, aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias el 25 de abril de 2002, cuyo apartado 3.2 establece que “la Consejería de Educación y Cultura, elaboraría y promovería el desarrollo reglamentario conveniente que

permita la regulación del régimen de funcionamiento de los centros del primer ciclo de Educación Infantil". Destaca que la "Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, prevé en su artículo 14.7 que las Administraciones Educativas regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan" dicho ciclo, relativos, en todo caso, a "la relación numérica alumnado-profesor, las instalaciones y al número de puestos escolares", y que el Real Decreto 82/1996, de 26 de enero (...), por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Educación Infantil y de los Colegios de Educación Primaria, establece (...) que tendrá carácter supletorio (...) en tanto (las Comunidades Autónomas) no dispongan de normativa propia". Añade que "en el momento actual, en ausencia de norma específica que regule los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil, se ha venido aplicando lo establecido al respecto en el Decreto 47/90, de 3 de mayo, por el que se regulan las condiciones y requisitos higiénico-sanitarios que deben cumplir los establecimientos destinados a Guarderías Infantiles del Principado, así como su régimen de autorización", por lo que encuentra justificada la elaboración de esta norma.

Se adjunta una memoria económica, suscrita en la misma fecha por la referida Jefa de Servicio, en la que se concluye que "la aprobación del presente Decreto no tiene implicaciones presupuestarias, ya que no se contemplan modificaciones de ratios u otros factores que pudieran incrementar el gasto relativo al funcionamiento de los centros (de) primer ciclo de Educación Infantil afectados". Asimismo incorpora una tabla de vigencias, elaborada el 9 de septiembre de 2014, en la que se indica que "no se deroga ni se modifica ninguna norma anterior".

Mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 7 de octubre de 2014, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Obra en el expediente, a continuación, un "cuestionario para la valoración de propuestas normativas", sin fecha ni firma.

El día 7 de octubre 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita un informe sobre la norma proyectada al Consejo Escolar del Principado de Asturias y a la Dirección General de Presupuestos y Sector Público.

Figura incorporado al expediente el informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias, emitido por mayoría del Pleno el 10 de noviembre de 2014. En él se considera “que la propuesta de Decreto (...) cumple los requisitos”, planteándose diversas observaciones de carácter formal al articulado y a la parte final.

Con fecha 12 de noviembre de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, emite un informe sobre las repercusiones presupuestarias de la norma proyectada, y concluye que, de acuerdo con la memoria económica, “carece de repercusiones presupuestarias”.

El día 19 de noviembre de 2014, la Coordinadora de las Escuelas Infantiles de 0-3 Años, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Centros, emite un informe sobre las observaciones efectuadas por el Consejo Escolar en el que se aceptan la mayoría de las planteadas.

La Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, mediante oficio de 27 de noviembre de 2014, remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Con fecha 3 de diciembre de 2014, una Asesora Jurídica de la Consejería de Presidencia, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, enuncia diversas observaciones de carácter formal sobre diferentes preceptos del proyecto.

Figura en el expediente a continuación, sin que conste la fecha, un nuevo texto de la disposición cuya regulación se aborda conforme a las indicaciones ofrecidas por la Consejería de Presidencia.

El día 12 de diciembre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte suscribe un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. Considera que la disposición pretendida “respeto el orden constitucional de distribución de competencias en la materia (...) y la legislación orgánica y básica estatal”, por lo que emite informe favorable.

Por último, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 18 de diciembre de 2014, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión al día siguiente, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de enero de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establecen los Requisitos de los Centros que impartan el Primer Ciclo de Educación Infantil y se regula la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos de los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil y se regula la organización y funcionamiento de las escuelas de educación infantil en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite

su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El artículo 32 establece, en su apartado 1, que "El procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general y anteproyectos de ley se iniciará por resolución motivada del titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva, por iniciativa propia o a propuesta de los distintos centros directivos de la misma". El apartado 2 del citado artículo dispone que "Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar".

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia por Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte de 7 de octubre de 2014.

Al expediente se han incorporado una memoria justificativa de la propuesta, una memoria económica y la tabla de vigencias, elaboradas todas ellas por el Servicio de Centros. No obstante, en relación con la primera, se advierte que su denominación no coincide con la prevista en el precepto anteriormente citado, pues se califica como “Informe-Memoria de justificación y adecuación de la propuesta de inicio para la elaboración de disposición administrativa de carácter general”. El contenido de la segunda debería completarse en los términos que expondremos más adelante, al analizar el apartado 1 del artículo 1 del proyecto. Debemos señalar también que estos documentos se unen anticipadamente al expediente, pues se aportan al procedimiento con anterioridad a la resolución de inicio. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

En la memoria justificativa se indica que el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone, en su apartado 7, que “las Administraciones Educativas regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil, relativos a la relación numérica alumnado-profesor, las instalaciones y al número de puestos escolares”.

En la tabla de vigencias se pone de relieve la falta de afectación de normativa anterior por la disposición que se propone.

A tenor de lo establecido en el apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, las “propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería. Por decisión del titular de la Consejería competente podrán someterse a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias”, añadiendo el apartado 5 que “Cuando por razón de la importancia de la materia objeto de regulación o por aplicación de lo preceptuado en las disposiciones vigentes, sea preceptivo

o, en su caso, se entienda conveniente, el proyecto de disposición será sometido a dictamen de los órganos consultivos correspondientes”.

El proyecto se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, que emitió informe favorable por mayoría del Pleno, realizando diversas sugerencias de carácter formal.

Consta, asimismo, la remisión del proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiendo sido asumidas las planteadas por la Consejería de Presidencia, así como el informe elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre la propuesta y las observaciones formuladas.

Visto lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el capítulo V de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”, sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

El artículo 149.1.30.^a de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.

En el ámbito de la competencia estatal, el capítulo I del título I de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula la “Educación infantil”, encomendándose en su artículo 14.7 a las Administraciones educativas la

determinación de “los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo” y la regulación de “los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”.

Teniendo en cuenta lo expuesto y las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria cuyo proyecto es objeto del presente dictamen, y, asimismo, entendemos que el rango de la norma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título estatutario habilitante y el contenido concreto de la norma proyectada, debemos concluir que no se aprecia exceso en el ejercicio de sus competencias por el Principado de Asturias.

La Administración autonómica ha materializado el primer mandato contenido en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica de Educación -“las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo”- a través del Decreto 113/2014, de 3 de diciembre, por el que se regula la Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil. La presente disposición tiene como objetivo dar cumplimiento al segundo de los mandatos señalados en el mismo precepto, y que reitera el artículo 5.2 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los Requisitos Mínimos de los Centros que impartan las

Enseñanzas del Segundo Ciclo de la Educación Infantil, la Educación Primaria y la Educación Secundaria. Si bien nada cabe objetar a tal opción, sí ha de recordarse que el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el Calendario de Aplicación de la Nueva Ordenación del Sistema Educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, disponía que la determinación de “los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”, y de “los requisitos que deben cumplir los centros que atiendan a niños menores de tres años, de acuerdo con el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”, debía fijarse “Antes de la fecha de implantación del primer ciclo de la educación infantil y, en todo caso, antes del 31 de diciembre del año 2007” (artículos 3.1 y 4).

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación objeto del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

Sin embargo, dentro de la claridad que ha de exigirse al proyecto, debe examinarse si su redacción resulta conforme con las pautas que rigen el sistema de producción normativa en la Comunidad Autónoma, contenido básicamente en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992. En este sentido, se advierten determinados defectos de carácter general cuya escasa entidad no debería llevar a prescindir de su corrección.

En lo que se refiere a los aspectos tipográficos, recomienda la citada Guía dejar una sangría al comenzar la primera línea de todo párrafo, manteniendo siempre la misma, y utilizar dos líneas en blanco entre artículo y artículo. En atención a ello, el formato del texto presentado deberá ajustarse para establecer una sangría en la numeración y titulación de cada artículo y al

inicio de cada uno de los párrafos que lo componen. Asimismo, en el apartado 1 del artículo 16 deberá sustituirse la coma situada al final del párrafo por un punto.

Por otra parte, observamos que la utilización del llamado “lenguaje no sexista” da lugar a una gran cantidad de desdoblamientos lingüísticos, del tipo “Maestro o Maestra”, “maestro/a”, “Técnico o Técnica”, “las directoras y los directores” y “los niños y las niñas”, para evitar el uso genérico del masculino gramatical. Tal redacción alarga innecesariamente el contenido de los preceptos e introduce en ocasiones soluciones artificiosas mediante las que se arruina la eficacia del lenguaje.

Como ha señalado la Real Academia Española en un informe relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos, emitido a instancia del Parlamento de Andalucía en febrero de 2006, el uso genérico del masculino gramatical “tiene que ver, simplemente, con el principio básico de la economía lingüística, que supone la materialización en el ámbito comunicativo de la tendencia del ser humano a obtener sus fines con el menor esfuerzo posible”, de forma que “solo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto se requiere la presencia explícita de ambos géneros”.

Aun reconociendo que las razones que justifican la utilización del lenguaje no sexista se orientan a la consecución de los loables propósitos de tratar de igual forma a mujeres y hombres en el plano formal o de hacer visibles a las mujeres en el discurso, el empleo de esta práctica, presente casi de modo exclusivo en el ámbito del lenguaje político y administrativo, debería abandonarse cuando conduce a redacciones extravagantes o rebuscadas, plagadas de reiteraciones que dificultan la comprensión del discurso. Con tal finalidad, recomendamos la revisión del texto que comentamos.

En sentido contrario a la línea de redacción expuesta, el artículo 2 del proyecto utiliza únicamente el género masculino para determinar que la finalidad de la etapa de educación infantil es “contribuir al desarrollo físico,

afectivo, social e intelectual de los niños”, por lo que, en todo caso, habrá de unificarse el modelo utilizado.

Debemos indicar también que existe un importante número de remisiones a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, de la que trae causa el proyecto (artículos 20.3, 21.2, 22.4 y disposición adicional cuarta), así como a otras normas externas. Por lo que se refiere a las menciones de otras normas, se trata de simples remisiones a lo dispuesto en ellas, por lo que la disposición de referencia completa desde el exterior al Reglamento. Esta técnica tiene la ventaja de la autenticidad del enunciado al que se reenvía, pero el inconveniente de no hacer funcional su consulta, obligando al manejo simultáneo de las normas de referencia. Además, conlleva el peligro de que la remisión a un artículo o artículos de una disposición pueda quedar privada de sentido si esos artículos cambian de ubicación o si la norma de referencia queda derogada. En el caso de las remisiones a normas de las que no trae causa la disposición (por ejemplo, el reenvío a la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal), es preferible introducir una cláusula de remisión genérica, del estilo “en los términos regulados en la normativa vigente sobre la materia”. Habrá que corregir en este sentido, entre otros, los apartados 1 y 3 del artículo 10 y la disposición adicional cuarta.

Por otro lado, el proyecto ha optado por introducir contenidos propios de la norma estatal que se desarrolla, y, en general, se hace indicación expresa de su origen; técnica normativa que facilita la inteligibilidad del texto y que juzgamos adecuada. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 67/2014) que cuando se acuda a la reproducción de disposiciones estatales básicas junto a contenidos propios de la competencia autonómica debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente la disposición básica y respetarse su literalidad. Nos referimos en concreto al artículo 2 del proyecto, que dice reproducir el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuando en realidad realiza una síntesis de este y del artículo 14 de la misma norma. En este

sentido, deberán revisarse también el artículo 8, el apartado 2 del artículo 28 y el apartado 6 de la disposición adicional segunda a efectos de clarificar el carácter innovador de los contenidos normativos autonómicos.

Se recomienda además la revisión, a efectos gramaticales, de la redacción del apartado 2 del artículo 8.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

En el preámbulo, observamos que no se incluye referencia alguna al Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los Requisitos Mínimos de los Centros que impartan las Enseñanzas del Segundo Ciclo de la Educación Infantil, la Educación Primaria y la Educación Secundaria. El apartado 2 del artículo 5 de la mencionada norma remite la regulación de la relación numérica alumnado-profesor, de las instalaciones y del número de puestos de escolares del primer ciclo de educación infantil a lo que al respecto disponga la Administración educativa competente. Asimismo, la disposición final segunda habilita a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias respectivas, para dictar "cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto". Por otra parte, el Real Decreto mencionado contempla, con carácter básico, los requisitos mínimos de titulación académica del profesorado del primer ciclo de educación infantil, y establece excepciones en los requisitos de los centros de educación infantil, tanto de primer como de segundo ciclo, que atiendan a poblaciones de especiales características sociodemográficas. Por ello, consideramos que debe subsanarse tal omisión.

Del mismo modo, estimamos conveniente que, junto con los preceptos reseñados de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, se haga mención también a su artículo 14, por cuanto se refiere directamente a los requisitos mínimos de los centros docentes relativos a

titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones y número de puestos escolares.

II. Sobre la parte dispositiva.

El apartado 1 del artículo 1 dispone que el objeto del Decreto es regular “los requisitos de los centros, tanto públicos como privados”, precisando el apartado 2 del mismo precepto que la norma se aplicará “a los centros docentes públicos dependientes de la Consejería competente en materia de educación”. Por su parte, el artículo 7 del proyecto, en su apartado 3, define los “centros educativos públicos de primer ciclo de educación infantil” como “aquéllos cuya titularidad ostenta la Administración pública educativa”. Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 bis, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, “Las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa”. Por tanto, los artículos 1.2 y 7.4 del proyecto señalan claramente que las escuelas infantiles - denominación utilizada en el artículo 8- públicas son titularidad del Principado de Asturias.

No puede desconocerse que la actual red de escuelas infantiles de Asturias se articula en torno a lo dispuesto en el Plan de Ordenación de las Escuelas del Primer Ciclo de Educación Infantil aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias el 25 de abril de 2002. El citado plan contó para su desarrollo con la colaboración de las Corporaciones Locales, conforme a lo dispuesto en el entonces vigente artículo 11.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que disponía que “Las Administraciones educativas desarrollarán la educación infantil. A tal fin determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las Corporaciones locales, otras Administraciones públicas y entidades privadas, sin fines de lucro”. Con esta finalidad se firmaron convenios bilaterales entre cada uno de los Ayuntamientos afectados y la Consejería competente en materia de educación. Además, con periodicidad anual se suscribe una adenda a los

mismos en la que se concretan determinados aspectos de la gestión de las escuelas. Según la memoria económica que acompaña al proyecto, “en la actualidad el Principado de Asturias tiene suscrito Convenios de Colaboración con 38 Ayuntamientos y Adendas con 37”. La parte expositiva de los referidos convenios se limita a afirmar que la “Consejería de Educación y Cultura cuenta con competencia en materia de enseñanza” y que el “Ayuntamiento (...) tiene, asimismo, conferida competencia en esta materia por la legislación vigente en régimen local”, sin concretar título competencial alguno. Sin embargo, la cláusula primera atribuye a las escuelas “titularidad municipal”. Es por ello que los Ayuntamientos establecen los correspondientes precios públicos, contratan el personal docente, aprueban la relación de alumnos admitidos y excluidos y realizan cualesquiera otros actos administrativos que deriven de su condición de titular del servicio. Lo señalado impone además la necesidad de rectificar el contenido de la memoria económica que acompaña al proyecto. En ella deberán valorarse las repercusiones económicas de la asunción por la Administración del Principado de Asturias del personal municipal de atención directa al alumnado, así como de cualesquiera otros contratos administrativos locales vigentes, tales como servicios de catering o similares. Asimismo, será precisa la creación del oportuno precio público autonómico.

Frente a esta realidad, el proyecto de Decreto es rotundo al afirmar que la titularidad de las escuelas infantiles corresponde a la Comunidad Autónoma, lo que requeriría, como mínimo, el establecimiento de un régimen transitorio que determinara las condiciones del paso de unas escuelas de titularidad municipal a unas escuelas de titularidad autonómica. Identificado el titular del servicio podrán entonces preverse distintas formas para la gestión de aquel, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, y podrá contarse con la colaboración de los Ayuntamientos en atención a lo señalado en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que prevé el establecimiento de convenios con las corporaciones locales para asegurar la oferta de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil.

En cualquier caso, no debe perderse de vista la importante reforma

operada en el ámbito de las competencias municipales por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El actual artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, fruto de los cambios introducidos por la norma señalada, dispone que los municipios ejercerán como competencias propias la "conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil". Más allá de esta atribución, la actuación local deberá ajustarse al nuevo régimen competencial municipal sobre el que este Consejo ya tuvo oportunidad de pronunciarse en los Dictámenes Núm. 51/2014 y 152/2014, cuyo contenido en la materia damos aquí por reproducido.

El artículo 6 señala que "Por Decreto del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias se establecerá la ordenación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil". Puesto que esta regulación ya se ha concretado a través del Decreto 113/2014, de 3 de diciembre, por el que se regula la Ordenación de los Contenidos Educativos del Primer Ciclo de Educación Infantil, deberá prescindirse del empleo del tiempo verbal futuro, resultando más adecuada una expresión similar a "Corresponde al Consejo de Gobierno el establecimiento por decreto de la ordenación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil".

La misma observación puede hacerse con respecto a lo dispuesto en los artículos 5 -"El Servicio de Inspección Educativa supervisará y controlará"- y 4 -"La Administración educativa promoverá"- . Se advierte además que la expresión "promoverá" se utiliza en los apartados 2 y 3 del mismo artículo, por lo que podría realizarse una regulación conjunta de las actuaciones promovidas.

El artículo 16 dispone que la "atención educativa directa del alumnado (...) correrá a cargo de profesionales que posean el título de Grado de Maestro o Maestra de educación infantil, el título de Maestra o Maestro especialista en educación infantil o Técnico o Técnica Superior de educación infantil u otros

títulos declarados equivalentes”. A pesar de ello, la disposición adicional tercera vuelve a regular la “Titulación de los profesionales de atención educativa directa a niños y niñas del primer ciclo de educación infantil”, admitiendo, además de las titulaciones recogidas en el señalado artículo 16, al “personal habilitado al amparo de la Orden Ministerial de 11 de enero de 1996 (...); personal acreditado al amparo de la Resolución de 1 de octubre de 1994 de la Dirección General de Centros Escolares del MEC (...); técnico especialista en jardín de infancia (FP II grado)”. La regulación sobre la titulación precisa para la atención directa del alumnado del primer ciclo de educación infantil deberá hacerse de forma conjunta, sin que dé lugar a interpretaciones distintas de dos preceptos de la misma norma. Se recuerda además que, según dispone su artículo 1.2, el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los Requisitos Mínimos de los Centros que impartan las Enseñanzas del Segundo Ciclo de la Educación Infantil, la Educación Primaria y la Educación Secundaria, fija “los requisitos mínimos de titulación académica del profesorado del primer ciclo de la educación infantil”. Su artículo 8.1 concreta los títulos exigibles en “Grado que habilite para el ejercicio de la profesión de maestro de educación infantil, el título de Maestro con la especialidad de educación infantil o el título de Técnico Superior en Educación Infantil regulado en el Real Decreto 1394/2007, de 29 de octubre”. El citado Real Decreto constituye regulación básica dictada al amparo de lo previsto en los artículos 149.1.1.^a y 30.^a de la Constitución, por lo que su contenido deberá respetarse por la norma proyectada. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

III. Sobre la parte final.

La disposición adicional segunda regula los “Centros y escuelas que impartan el primer ciclo de educación infantil en zonas con especiales características socio-demográficas”. Su apartado 1 dispone que, “A efectos de

este decreto, se considerarán zonas con especiales características socio-demográficas aquellos concejos principalmente rurales y de montaña que no superen el número de 75 niños y niñas menores de tres años". Si el criterio de especialidad se fija en el dato objetivo del número de menores de tres años, resulta innecesario vincular aquel al carácter "rural" o "de montaña" del municipio, puesto que las características municipales serán indiferentes a estos efectos. Por otro lado, es conveniente determinar a qué momento temporal debe referirse el cómputo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas las demás contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.