

Dictamen Núm. 147/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2024, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 24 de junio de 2024 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, 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 de Decreto se inicia con un preámbulo en el que se hace referencia a la regulación de la etapa de educación infantil que acomete la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre; en concreto, se cita su artículo 15.1, en cuanto

“dispone una implantación del primer ciclo progresiva, planificada y colaborativa”.

A continuación, señala que 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, prevé en su artículo 5 que los centros podrán ofrecer el primer ciclo de la etapa de educación infantil, el segundo o ambos, encomendando en su segundo apartado a la Administración educativa competente “la regulación específica” de los centros que ofrecen el primer ciclo de educación infantil, de acuerdo, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, en lo relativo a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares.

Alude al ámbito competencial indicando que el Estatuto de Autonomía atribuye al Principado de Asturias, en su artículo 18, 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 las leyes orgánicas que lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.^a de la Constitución y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

En este marco normativo, indica que mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2002 se aprobó el Plan de Ordenación de Escuelas del Primer Ciclo de Educación Infantil en el Principado de Asturias, asumiendo la gestión del primer ciclo de la etapa de educación infantil. Asimismo, se refiere a la regulación abordada por el Decreto cuya segunda modificación se acomete, añadiendo que “la progresiva incorporación de las escuelas infantiles municipales a la red pública autonómica hace necesaria, en el presente momento, una segunda modificación dando un paso más en su regulación y profundizando en aquellos aspectos que carecen de una normativa específica o que es preciso actualizar”. En ese sentido, detalla que “se introducen modificaciones a los preceptos que regulan las características constructivas de

las Escuelas Infantiles para adaptarlos a la normativa específica de aplicación y a sus actualizaciones; se amplía la posibilidad de crear escuelas con un número de unidades inferior a tres para poder dar respuesta a las necesidades reales de escolarización y de espacios, implementado medidas que favorezcan las exigencias del reto demográfico conforme a los principios establecidos en la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico; así como se mejora la ratio de la plantilla por unidad educativa; y se establece la franja horaria de apertura de las escuelas”. También reseña que “resulta necesario modificar aspectos de organización y funcionamiento relativos al número de unidades, la determinación de la plantilla, el establecimiento de la jornada, o la concreción del ejercicio de la autonomía pedagógica del centro educativo”.

En cuanto al cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, expresa, en lo relativo a los principios de necesidad y eficacia, que “se trata de una norma necesaria para adecuar el Decreto 27/2015, de 15 de abril, a las necesidades derivadas de la incorporación de las escuelas de educación infantil a la red autonómica de centros del Principado de Asturias”, refiriéndose también a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia.

A continuación, justifica la omisión del trámite de consulta pública previa en que “las modificaciones previstas no tienen un impacto significativo en la actividad económica y únicamente regulan aspectos parciales de la materia”, si bien indica que “se ha sometido a trámite de información pública y audiencia”, al tratarse de “una disposición que afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas, por la importancia que las familias otorgan a la elección de plaza escolar”.

Finalmente, se deja constancia de que en la tramitación del presente Decreto se ha solicitado informe al Consejo Escolar del Principado de Asturias, habiendo sido favorable, así como que el texto ha sido objeto de negociación conforme a la normativa aplicable en materia de empleo público, sometiéndose

al trámite de información a los órganos de representación de los distintos ámbitos afectados.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un único artículo, que acomete la modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, a través de catorce apartados que completan dos disposiciones transitorias y una final.

El apartado uno proporciona una nueva redacción al artículo 2 -"Ordenación de la etapa de educación infantil"-, el dos a los apartados 1 y 5 del artículo 11 -"Requisitos físicos"-, el tres al apartado 2 del artículo 13 -"Medidas de seguridad"-, el cuatro a los apartados 1, 2 y 3 del artículo 15 -"Unidades"-, el cinco al apartado 1 del artículo 18 -"Autonomía pedagógica"-, el seis al apartado 1 del artículo 19 -"Memoria de autoevaluación"- y el siete a los apartados 1 y 2 del artículo 25 -"Horario del alumnado"-, mientras que el apartado ocho añade un apartado 3 a este último precepto, el nueve modifica los apartados 1 y 2 del artículo 27 -"Plantilla"-, el diez añade dos apartados al referido artículo 27, el once modifica el apartado 1 del artículo 28 -"Requisitos admisión"- y el doce añade un apartado 3 al artículo 29 -"Criterios de admisión"-.

Por su parte, el apartado trece ofrece una nueva redacción de la disposición adicional segunda, dedicada a "Centros y escuelas infantiles que impartan el primer ciclo de educación infantil con menos de 3 unidades", y el apartado catorce añade una disposición adicional cuarta titulada "Colaboración para la atención de las diferencias individuales del alumnado de la unidad de atención temprana del Área funcional III del Equipo regional para la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo".

La disposición transitoria primera se refiere a la "Selección y nombramiento de directores y directoras de Escuelas Infantiles de titularidad autonómica para el curso 2024 y 2025", y la disposición transitoria segunda contempla la figura del "Director o Directora de escuelas infantiles de gestión no dependiente de la Consejería de Educación a la entrada en vigor del

presente Decreto". Por último, la disposición final única establece que la norma en elaboración "entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejera de Educación de 6 de mayo de 2024, y a propuesta de la Dirección General de Centros, Red 0-3 años y Enseñanzas Profesionales, se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general, así como ordenar su tramitación de urgencia y omitir la sustanciación del trámite de consulta pública "por regular aspectos parciales de la materia y carecer, las modificaciones previstas, de impacto significativo en la actividad económica".

En sus antecedentes de hecho se expresa que "la Consejería de Educación integrará en la red autonómica las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años, asumiendo la gestión directa del primer ciclo de educación infantil dado su carácter educativo, por lo que es preciso efectuar una segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, con el fin de realizar los ajustes necesarios relativos a los requisitos físicos de los centros en los que se impartan este primer ciclo y algunos aspectos de organización y funcionamiento de dichos centros".

En los fundamentos de derecho se justifica la concurrencia de "razones de interés público suficientes" para la aplicación de la tramitación de urgencia pues, "prevista la asunción de la gestión por la Consejería de Educación del primer ciclo de educación infantil a partir del curso 2024-2025, resulta necesario planificar con suficiente antelación su organización y funcionamiento, la configuración de los cursos a implantar, plantillas de profesorado, e información y asesoramiento a las familias".

El día 6 de mayo de 2024, la Directora General de Centros, Red 0-3 años y Enseñanzas Profesionales elabora las memorias justificativa y económica. En esta última concluye, con base en los informes suscritos por los Servicios

competentes -de Infraestructuras Educativas y de Plantillas, Costes de Personal y Relaciones Laborales-, por una parte, que “en el presupuesto de gastos del año 2024 se valoraron 17 nuevas direcciones para desempeñar el cargo de las nuevas escuelas de 0-3, y se incluyeron los puestos en el informe de personal que acompaña a la Ley de Presupuestos y se consignaron los créditos estimados para el periodo septiembre-diciembre de 2024 en las correspondientes partidas del programa 422A”, por los importes que especifica (248.040 €, 21.440 € y 18.630 €). Por otra parte señala que, “como consecuencia de lo expuesto”, en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias “para el año 2025 y para años sucesivos deberán incorporarse los créditos necesarios en las aplicaciones previamente citadas para sufragar el coste de las 17 nuevas direcciones escolares y, en su caso, cualquier otra dotación de personal”.

En la misma fecha, emite la evaluación de impacto “en la infancia y la familia”, en la que se indica que este es “positivo” puesto que la propuesta contribuye a satisfacer una demanda formativa con implicación en el mercado laboral; en materia de género, estimándose que presenta un impacto positivo por las razones que expone, y en garantía de la unidad de mercado, que se califica como nulo.

También suscribe el mismo día la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 6 de mayo de 2024, la Consejera de Educación acuerda someter el proyecto de Decreto al trámite de información pública, publicándose el anuncio correspondiente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 9 de mayo de 2024. Consta la presentación de alegaciones por la Asociación Provincial Educación y Gestión de Asturias, cuatro personas físicas, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios, 450 técnicas superiores en Educación Infantil y el Sindicato Unitario Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias (SUATEA).

Mediante oficio del Jefe del Servicio de Asuntos Generales, Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería instructora de 13 de mayo de 2024, se somete la disposición de carácter general cuya aprobación se pretende al trámite de audiencia de las siguientes organizaciones: Asociación Sindical Corriente Sindical de Izquierda, Sindicato Independiente de Enseñanza de Asturias, Unión Sindical Obrera del Principado de Asturias, Organización de Trabajadores de Enseñanza Concertada, Central Sindical Independiente y de Funcionarios, Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores Servicios Públicos, ANPE Sindicato Independiente, Sindicato Unitario Autónomo de Trabajadores de la Enseñanza de Asturias (SUATEA), Asociación Autonómica de Centros de Enseñanza Privada de Asturias, Asociación Provincial de Educación y Gestión de Asturias, Federación de Asociación de Madres y Padres de Alumnos de Centros Públicos, Federación de AMPAS de la Enseñanza Pública Miguel Virgós, Confederación Católica Nacional de Familia y Padres de Alumnos, Confederación Asturiana de AMPAS Centros Públicos y Federación Asturiana de Concejos.

El día 24 de mayo de 2024, el Director General de Empleo Público informa favorablemente la propuesta tras señalar que “se ha comprobado que los importes indicados son los consignados en los presupuestos de gastos para el año 2024 destinados a esta finalidad”, y que “se confirma” lo recogido “en la memoria económica remitida respecto a que no se prevé ni financiación ni plazas adicionales de profesorado para estas escuelas en el próximo curso, más allá de las citadas en la memoria, debiendo en su caso ser contemplados en futuros presupuestos”.

Figura a continuación una certificación emitida el 28 de mayo de 2024 por la Secretaria de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias en la que constata que, sometido como asunto a tratar en el orden del día de las reuniones celebradas los días 23 y 28 de mayo de 2024 el proyecto de Decreto, no se alcanza acuerdo en relación con el mismo,

emitiendo voto en contra “todas las organizaciones sindicales de la Mesa General”.

El día 3 de junio de 2024, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria y la Directora General de Presupuestos y Finanzas emiten el preceptivo informe. En él exponen que “no consta en la memoria económica ninguna información cuantificada ni planificación temporal, detalladamente evaluada, que permita valorar su encaje en los escenarios presupuestarios futuros./ Con los datos disponibles, ante la extensión Red Autónoma de Escuelas Infantiles, con la posibilidad de crear escuelas con un número de unidades inferior a tres para poder dar respuesta a las necesidades reales de escolarización y de espacios, y teniendo en cuenta la mejora (de) la ratio de la plantilla por unidad educativa, es previsible avanzar que se derivarán compromisos presupuestarios relevantes en gasto corriente para esta Administración en futuros ejercicios./ En relación a las reglas fiscales, los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para las Administraciones Públicas en el periodo entre 2024 y 2026, en la medida en que no han sido finalmente ratificados por el Senado los objetivos aprobados por el Consejo de Ministros, resultan de aplicación los contemplados en el Programa de Estabilidad que el Gobierno de España remitió en abril de 2023 a la Comisión Europea y que recibieron el aval de las autoridades comunitarias”, que -recuerdan- obliga a cerrar el ejercicio 2024, así como el 2025 y 2026, en “un escenario de superávit presupuestario”, subrayando que “las previsiones de ingresos apuntan hacia una caída de los mismos a partir del ejercicio 2025”. Cita también, en lo concerniente a la regla de gasto, el informe de la AIREF sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2024, en el que se “advierte a esta Administración de riesgo de incumplimiento para 2024, recomendando se vigile la ejecución del presupuesto adoptando las medidas que se estimen pertinentes para corregir el crecimiento del gasto computable a efectos de la regla de gasto (...) y evitar el deterioro estructural de sus cuentas a medio y largo plazo”. Concluye, con base en lo expuesto, que “se considera especialmente relevante tener en cuenta el citado

escenario y las limitaciones que impone la normativa de estabilidad en la adopción de acuerdos que supongan un incremento de gasto, priorizándose aquellos que resulten esenciales, y teniendo en cuenta que los citados incrementos limitarán necesariamente los gastos en otras partidas que será necesario ajustar”.

Con fecha 5 de junio de 2024, el Director General de Personal Docente emite certificaciones acreditativas de que se ha remitido a la Junta de Personal Docente No Universitario y al Comité de Empresa del Profesorado de Religión “información referida a que los días 23 y 28 de mayo de 2024 se ha negociado en la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias” el proyecto de Decreto.

En sesión celebrada el 6 de junio de 2024, el Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias emite dictamen en el que se considera que “contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo” de la propuesta, efectuando algunas sugerencias de redacción que son parcialmente aceptadas por el órgano instructor, según se expresa en el informe emitido el día 11 de ese mes, en el que se razona detalladamente la incorporación o rechazo de las alegaciones presentadas por asociaciones, sindicatos y particulares durante los trámites de información pública y audiencia.

Mediante oficio de 11 de junio de 2024, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. Consta en el expediente la formulación de observaciones por parte de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, que son aceptadas e incorporadas al texto según se razona en el informe emitido el 19 de junio de 2024 por la Directora General de Centros, Red de 0 a 3 años y Enseñanzas Profesionales.

Con fecha 19 de junio de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo. En él concluye que el proyecto de Decreto “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”, por lo que “se informa favorablemente”.

El texto de la norma cuya aprobación se pretende es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 19 de abril de 2024 (*sic*), informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida el día 20 de junio de 2024 por la Secretaria de dicha Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de junio de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, 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.

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

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto de segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, 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 de conformidad con 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, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, ya citada, establece que "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". Justificada esa urgencia en la resolución de inicio, el presente dictamen se emite de conformidad con el procedimiento establecido al efecto, considerando que la perentoriedad de los plazos no requiere aquí el estricto cumplimiento del pautado para los casos de urgencia sino el despacho con antelación suficiente para la ordenación del próximo curso escolar.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 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), debiendo considerarse también lo pautado en la Guía para la elaboración y control de las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, así como en el Protocolo para la elaboración y mejora de la

calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Educación de 6 de mayo de 2024, a propuesta de la Dirección General de Centros, Red 0-3 años y Enseñanzas Profesionales.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). Se ha recabado también el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. También figura en el expediente el informe elaborado por el Director General de Empleo Público, en atención a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Por último, la norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General

Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Por otra parte, y de conformidad con lo señalado en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias, se ha solicitado el dictamen preceptivo de dicho órgano, incorporándose al expediente. Consta igualmente que el texto ha sido objeto de negociación, en los términos previstos en los artículos 36 y 37.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y de información a la Junta de Personal Docente no Universitario y al Comité de Empresa del Profesorado de Religión, según lo establecido en el artículo 40.1 de la citada norma. No obstante, en relación con este último órgano, se advierte que las enseñanzas de religión “se incluirán en el segundo ciclo de la Educación Infantil, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo”, según prescribe la disposición adicional primera del Decreto 56/2022, de 5 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias, estando limitado el ámbito del Decreto que se modifica al primer ciclo de educación infantil.

Se aprecia, no obstante, que no se ha solicitado el informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos, órgano al que el artículo 21.2.c) de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, atribuye la función de “Informar preceptivamente los proyectos de disposiciones de carácter general, en materia de empleo público”, si bien la naturaleza y propósitos de la norma proyectada impide su estricta consideración como tal, por lo que su informe no se estima aquí preceptivo, debiendo estimarse que su exigencia se reduce a los proyectos que versan sobre el empleo público y no a todos aquellos que inciden en esa materia pero son en rigor organizativos.

A lo largo de la instrucción del procedimiento, el proyecto de Decreto ha sido sometido a información pública y al trámite audiencia, recabándose así el parecer de diversas entidades afectadas.

Reparamos en que el proyecto en elaboración no se ha sometido al trámite de consulta pública previa a la redacción del texto, al regular -según razona la Consejera en la resolución de inicio- "aspectos parciales de la materia" y carecer "las modificaciones previstas" de "impacto significativo en la actividad económica". A la vista de la expresada urgencia y el alcance de la norma, hemos de entender que la excepción de este trámite se ajusta a lo establecido en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias y en la Directriz Cuarta del Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de enero de 2017). Ciertamente, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general comienza con un trámite de consulta pública (sin un texto articulado) distinto del posterior de audiencia e información pública (que ha de practicarse si se decide elaborar una disposición general y sometiendo un borrador de la norma), fases estas que "se configuran como trámites participativos diferentes", siendo su exigencia "la regla general" (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:4672-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a). Ahora bien, esa regla admite excepciones, que no son otras que las contempladas en los antecitados Protocolo y Directriz Cuarta del Acuerdo de 25 de enero de 2017 (tomadas de lo recogido en el párrafo segundo del artículo 133.4 de la LPAC antes de que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, le privara de su carácter básico), y en esas excepciones encaja el supuesto examinado, tal como apreciamos a propósito de la primera modificación del presente Decreto en el Dictamen Núm. 265/2021. Se observa

que la consulta previa pierde su funcionalidad cuando no puede cuestionarse la necesidad de la disposición o las alegaciones han de versar sobre una específica propuesta normativa.

La norma proyectada figura incluida en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2024, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de febrero de 2024, en el que también se contempla el proyecto de Ley por el que se establece la Red Autonómica de Escuelas Infantiles, se regula su extensión y la integración en la misma de las escuelas infantiles municipales -citado a lo largo de la tramitación de la presente norma-, e incluso el proyecto de Decreto de primera modificación del Decreto 56/2022, de 5 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias, que se prevé, en concreto, en la primera modificación del Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2024, aprobada el 21 de abril de 2024. Por tanto, la norma analizada se ajusta a la planificación normativa prevista por la propia Administración autonómica, aunque esta no constituye una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por ello aplicable a la Administración autonómica. En todo caso, como señalamos en las observaciones contenidas en la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2022, debe advertirse que los principios inherentes a la buena Administración y la transparencia aconsejan incluir los proyectos de Decreto en el Plan Anual Normativo de la Administración del Principado de Asturias, de forma tal que su presentación se ajuste a una previa planificación programada por la propia Administración autonómica.

La norma cuya aprobación se pretende ha sido publicada en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En relación con la memoria económica, el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias señala que en la memoria económica deberán constar, además de la cuantificación de “todos los gastos e ingresos que se deriven de la propuesta normativa (...), los efectos de posibles medidas de aplicación ulterior sobre el horizonte temporal que se incluya, tanto en la vertiente de gastos como de ingresos”, y en el caso de que el proyecto determine “impacto presupuestario” se harán constar las circunstancias correspondientes, “debiendo referirse tanto al ejercicio corriente como a los siguientes”.

A su vez, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre varios aspectos concernientes a la memoria económica, partiendo de la consideración general que explicitamos en la Memoria correspondiente al año 2013, en la que afirmábamos que “un trámite como el que obliga -en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general- a valorar sus posibles repercusiones presupuestarias no puede reducirse a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real”. En particular, hemos razonado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 102/2015) que, dado que “la memoria económica tiene como finalidad ilustrar sobre las consecuencias de este tipo que puede comportar la adopción de la norma proyectada, es necesario que aquella sea lo más completa y previsoras posible; máxime cuando, como ocurre en el presente caso, la regulación versa sobre un servicio público universal” (el educativo en aquel caso, como en la norma que ahora ocupa) “de coste muy elevado, por lo que es razonable pensar que cualquier aumento o disminución, por leve que sea, en las prestaciones (...) comporta repercusiones económicas relevantes”. Todo ello con el objeto, también reiterado, de la puesta en conocimiento con el máximo detalle de tales datos para que “el órgano que ha de aprobar la disposición -Consejo de

Gobierno- (...) pueda ponderar las consecuencias de sus actos” (por todos, Dictámenes Núm. 253/2013, 261/2013 y 194/2020).

Sentado lo anterior, ciertamente las advertencias efectuadas en el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos revelan las carencias de la memoria económica, pero debemos también subrayar que no cabe atribuir la implantación de la Red Autonómica de Escuelas Infantiles, con las implicaciones presupuestarias que conlleva, a la modificación propuesta, aun cuando esta última se oriente a su consecución. Por tanto, aun con las reservas expresadas en el citado informe, consideramos que la documentación incorporada permite apreciar que se ha plasmado una visión de conjunto que responde a la finalidad expuesta, que es, en definitiva, ilustrar a la autoridad competente sobre las implicaciones de la normativa que se aprueba, con la imprescindible contextualización.

Ahora bien, subsisten algunas dudas sobre los efectos económicos que pueda acarrear la modificación del artículo 27 del Decreto 27/2015, de 15 de abril (en el que no se concreta el personal preciso, sino sólo que habrá un profesional más por cada tres unidades existentes en el centro a jornada completa), en la medida en que, con la reforma, se fija como regla general que haya dos profesionales por unidad. Dado que la ulterior concreción de la plantilla se reserva en la disposición modificada a una resolución de la Consejería (artículo 27.2), se desconoce si el personal de las escuelas infantiles cubre ya de presente las exigencias que trata de implantar la nueva norma o si se precisarán nuevos recursos. Este extremo ha de verificarse adecuadamente, toda vez que si la aplicación de la disposición proyectada abocara a la incorporación de nuevo personal habrían de explicitarse las necesidades presupuestarias que ello comporta.

Por otra parte, no cabe objetar la ausencia del informe de impacto demográfico previsto con carácter preceptivo en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, cuya entrada en vigor se produjo durante la tramitación de la norma sometida a

nuestra consideración, al estar pendiente la definición de “las directrices, criterios, instrucciones y metodología” para su elaboración, conforme a lo señalado en la disposición adicional cuarta de la referida Ley.

La norma cuya aprobación se pretende se ha enviado igualmente a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En suma, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en la normativa de aplicación.

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 la 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 al Gobierno, en colaboración con las Comunidades Autónomas, 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”.

En desarrollo del segundo mandato contenido en dicha previsión, el Principado de Asturias aprobó el Decreto 27/2015, de 15 de abril, 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, cuya primera modificación se adoptó en virtud del Decreto 3/2022, de 21 de enero.

A su vez, el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece que “Las Administraciones públicas incrementarán progresivamente la oferta de plazas públicas en el primer ciclo con el fin de atender todas las solicitudes de escolarización de la población infantil de cero a tres años. Asimismo, coordinarán las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo. A tal fin, determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro”.

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 competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía, en los términos establecidos en el citado artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, se advierte en relación con la técnica normativa empleada que la reforma ahora acometida se ha desacompañado de una inminente modificación legal, más ambiciosa, que abocará a sucesivos retoques de unas disposiciones reglamentarias dispersas.

Tal y como evidencia su tramitación y la parte expositiva, la “progresiva incorporación de las escuelas infantiles municipales a la red pública autonómica” constituye el principal motivo que anima la modificación propuesta. La memoria justificativa de la norma refleja que la Consejería de Educación tiene previsto para “el próximo curso 2024-2025” añadir “una red autonómica de escuelas infantiles de primer ciclo” a “la ya existente red municipal de escuelas de educación infantil”, asumiendo la gestión “del primer ciclo de Educación Infantil”, y señala que al efecto “se está tramitando normativa de diverso tipo que contribuirá al asentamiento y configuración de esta nueva red, y, asimismo, continuará amparando la existente: una resolución por la que se aprueba el procedimiento de admisión de alumnado en escuelas infantiles de primer ciclo en centros educativos del Principado de Asturias y una disposición de carácter general con rango de ley por la que se regula la implantación progresiva del primer ciclo de educación infantil, que contempla la autorización de nuevas escuelas de titularidad autonómica, así como el procedimiento de integración de las escuelas infantiles de titularidad municipal y, en su caso, de su personal en la plantilla del Principado de Asturias”. La

referencia a la ley ha de entenderse realizada al proyecto de Ley del Principado de Asturias por la que se establece la Red Autonómica de Escuelas Infantiles, se regula su extensión y la integración en la misma de las escuelas infantiles municipales, actualmente objeto de tramitación parlamentaria, cuyo objeto es, conforme dispone su artículo 1, “el establecimiento de la Red Autonómica de Escuelas Infantiles Públicas regulando su extensión, así como el procedimiento para la integración voluntaria de las escuelas infantiles de titularidad municipal ya existentes a su entrada en vigor”.

Igualmente, la resolución de inicio refiere que la “Consejería de Educación integrará en la red autonómica las escuelas infantiles municipales de 0 a 3 años, asumiendo la gestión directa del primer ciclo de educación infantil dado su carácter educativo, por lo que es preciso efectuar una segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, con el fin de realizar los ajustes necesarios relativos a los requisitos físicos de los centros en los que se impartan este primer ciclo y algunos aspectos de organización y funcionamiento de dichos centros”.

Se ha dictado también la Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, por la que se convoca procedimiento para la provisión de plazas de direcciones de diversas escuelas de Primer Ciclo de Educación Infantil de la Red de Escuelas Infantiles del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 3 de abril de 2024), en cuyos antecedentes “se prevé la puesta en funcionamiento de treinta y una escuelas en el curso 2024/2025, de las cuales quince corresponden a nuevas escuelas de titularidad autonómica, que se abrirán preferentemente en centros públicos de municipios con determinadas características, entre las que se encuentran los que poseen mayor tiempo de espera para acceder al servicio. Las dieciséis escuelas restantes corresponden a centros cedidos por los ayuntamientos, que serán adicionados a la Consejería de Educación de forma gradual, a medida que finalicen las obras que se están ejecutando para su correcto funcionamiento”. A su vez, la Resolución de 10 de abril de 2024, de la Consejería de Educación, por

la que se aprueba el procedimiento de admisión de alumnado de Primer Ciclo de Educación Infantil en escuelas infantiles del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 17 de abril de 2024), señala que “a partir del 1 de septiembre de 2024, la Consejería de Educación del Principado de Asturias tiene previsto ejercer directamente la competencia de la enseñanza del Primer Ciclo de Educación Infantil”.

Sentado lo anterior, advertimos que la modificación proyectada afecta, como hemos señalado en la consideración segunda, a ocho preceptos de un total de 29, cambios que incluyen la adición de varios apartados, así como una nueva disposición adicional -la cuarta- y una nueva redacción de la segunda -sin perjuicio del contenido propio que implican las dos disposiciones transitorias del Decreto-.

Tal como hemos manifestado en el Dictamen Núm. 232/2014, este Consejo “no puede menos que compartir el criterio reiteradamente enunciado por el Consejo de Estado, y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ratifica, de que los reglamentos han de ser completos, claros y de fácil manejo”, precisando que “el primero de estos aspectos” está “encaminado a conseguir la suficiencia del texto para permitir, por sí solo, el examen de la totalidad de la normativa vigente en la materia regulada”.

Encontrándose en tramitación el proyecto de Ley anteriormente citado, de su lectura se desprende que la implantación de la Red Autonómica requerirá la adaptación de la actual regulación de los requisitos, organización y funcionamiento de los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil en aspectos adicionales. Entre otros, se advierte que el proyecto de Ley contempla la “ubicación en colegios públicos” de las “escuelas infantiles” (artículo 1.3), considerada además “prioritaria” en ciertos supuestos (artículo 5.2), y que es concordante con el artículo 15.3 de la Ley Orgánica de Educación, que dispone que “Los centros podrán ofrecer el primer ciclo de educación infantil, el segundo o ambos. En todo caso, las Administraciones

educativas promoverán la existencia de centros públicos que incorporen la educación infantil con otras etapas educativas posteriores”.

En definitiva, sin perjuicio de la necesidad de introducir las modificaciones inaplazables antes del comienzo del curso escolar -que es el verdadero objetivo de la norma-, ha de ponderarse, tal y como hemos advertido en el Dictamen Núm. 3/2024, que “una óptima calidad normativa exige una regulación unitaria, actualizada y consolidada de la materia” de que se trate, evitándose la anticipación de disposiciones reglamentarias a su ordenación legal y una sucesión de reformas que dificultan el manejo del texto y erosionan el principio de seguridad jurídica.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

De conformidad con la Guía para la elaboración y control de las disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, “Las disposiciones modificativas incluirán en el título el ordinal de la modificación y el nombre de la disposición modificada”, directriz que cumple el proyecto sometido a dictamen.

II. Parte dispositiva.

El apartado uno del artículo único da nueva redacción al artículo 2 del Decreto 27/2015, de 15 de abril, para introducir la referencia al Decreto 56/2022, de 5 de agosto, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo de la Educación Infantil en el Principado de Asturias. Al incorporarse esa referencia, el segundo inciso de la norma (“Asimismo, el artículo 14 establece”) resulta confuso al no concretarse la disposición a la que corresponde el precepto que se reproduce. Debe, en suma, especificarse que se trata del artículo 14 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, o bien, al igual que con el inciso primero, encabezar esta segunda proposición con la referencia a ambas normas.

El apartado dos del artículo único reforma los apartados 1 y 5 del artículo 11, relajando algunos de los requisitos exigibles a los locales en los que se ubican los centros. En el apartado 1 se incorpora la mención expresa del Código Técnico de Edificación y se elimina el inciso “además de los requisitos establecidos en este decreto” (esos requerimientos adicionales se suprimen, como se constata al referirnos a la modificación del artículo 13), y en el apartado 5 se pasa a amparar la instalación de centros de más de una planta en suelos urbanos “no consolidados” (la redacción actual sólo contempla los “consolidados”). Al respecto, se advierte que se está ampliando la excepción (de radicar en planta baja) para espacios que no cuentan con todos los servicios básicos urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua potable, saneamiento, energía eléctrica y alumbrado público, o en los que no se hayan ejecutado las obras de urbanización previstas en el planeamiento), y en esos suelos parece cumplirse automáticamente el requisito habilitante (la carencia de locales disponibles de características adecuadas), por lo que se estima conveniente explicitar al menos ciertas exigencias que deban cumplir los centros que radiquen en suelo urbano “no consolidado” para obtener la autorización.

El apartado tres del artículo único recoge una nueva redacción para el artículo 13.2, cuya vigente formulación procede del Decreto 3/2022, de 21 de enero, de primera modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril. Se suprime, en sustancia, la especificación de que “Cuando el centro tenga más de una planta, cumplirá el Documento Básico de Seguridad en caso de Incendio (DB-SI), debiendo aplicar el uso hospitalario”, y la ulterior precisión de que las plantas deben estar compartimentadas en dos sectores “independientemente de la superficie construida” (lo que rebasa incluso las exigencias de compartimentación que el Documento Básico fija para el uso hospitalario). Sobre este extremo, razonamos en el Dictamen Núm. 265/2021 que “no se

trata, como revela ese inciso final, de la mera remisión a unas disposiciones ya aplicables *per se*, sino de la estimable concreción de los requerimientos técnicos exigibles a unas instalaciones -las escuelas infantiles- en las que no rigen expresa o abiertamente los condicionantes impuestos a los usos sanitarios". Cabe deducir, de la nueva normativa, que esos requerimientos resultan en exceso rígidos para locales (los de más de una planta) radicados en los suelos o edificios contemplados en la excepción del apartado 5 del artículo 11, por lo que las anteriores concreciones se sustituyen por la referencia a "las condiciones técnicas que establece la legislación estatal y autonómica (...) para el uso docente con las especificidades establecidas para las escuelas de educación infantil". Precisamente ese uso (el docente) y esas especificidades (las de escuela infantil) se encuentran contemplados en el Documento Básico de Seguridad en caso de Incendio, por lo que la modificación introducida es coherente con el ordenamiento en el que se inserta y remite a parámetros ciertos que facilitan su aplicación.

En el apartado diez del artículo único se añaden dos nuevos preceptos en el artículo 27 de la disposición reformada. En el segundo de ellos (el nuevo 27.4) se alude *in fine* a la concreción del personal de cada escuela "en función de los criterios establecidos en el párrafo anterior", debiendo formularse este último giro el plural, refiriéndose a "los párrafos anteriores", ya que en todos ellos se plasman criterios que delimitan la concreción del personal necesario.

III. Parte final.

Además de la modificación de la disposición adicional segunda y de la adición de una nueva disposición adicional -la cuarta-, la norma incluye dos disposiciones transitorias como contenido propio.

La primera de ellas establece que "El nombramiento del director o de la directora de las escuelas infantiles cuya titularidad corresponda a la Consejería

competente en materia de educación para el año académico 2024-2025 se realizará con carácter extraordinario hasta el 30 de junio de 2025”.

Se desconoce la razón de ser de esta disposición normativa, ya que la reforma que ahora se acomete no incide sobre la continuidad o nombramiento de los directores, ni puede habilitar nuevas fórmulas distintas a las vigentes y a las que ya ha acudido la Administración.

En efecto, la Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Consejería de Educación, por la que se convoca procedimiento para la provisión de plazas de direcciones de diversas escuelas de Primer Ciclo de Educación Infantil de la Red de Escuelas Infantiles del Principado de Asturias, resuelta por Resolución de 16 de mayo de ese año (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 7 de junio de 2024), se ampara en los nombramientos extraordinarios contemplados en el artículo 137 de la Ley Orgánica de Educación, limitados a los supuestos tasados allí previstos, e indica en su base novena que el nombramiento será “en régimen de comisión de servicios y se formalizará desde el 1 de septiembre de 2024, en el caso de escuelas abiertas a esta fecha, o desde el momento de apertura de la escuela hasta el 30 de junio de 2025, prorrogable por un año, de conformidad con el artículo 66 de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, y estará supeditado a la cobertura del puesto que quede vacante, en su caso, así como a la efectiva apertura de la escuela correspondiente”. No obstante, a tenor de la Resolución de 16 de mayo de 2024, que resuelve el referido procedimiento, “El nombramiento como director/a de las diversas escuelas de primer ciclo de educación infantil surtirá efectos económicos y administrativos desde el 1 de septiembre de 2024, en el caso de escuelas abiertas a esta fecha o desde el momento de apertura de la escuela hasta el 30 de junio de 2025”, sin contemplarse ya la prórroga. A su vez, la base décima de la convocatoria fija también el 30 de junio de 2025 como fecha final de los nombramientos formalizados para aquellas “plazas declaradas desiertas”, y conforme a la Resolución de 16 de mayo de 2024, que resuelve el procedimiento, el grueso de las plazas quedan “desiertas”.

En definitiva, se concluye que la cobertura temporal de las plazas en las escuelas de titularidad autonómica -y demás de la red de escuelas del Principado de Asturias- ya ha sido resuelta por sus propios cauces, sin que se advierta la utilidad de la disposición transitoria ahora propuesta, que debe suprimirse.

La segunda disposición transitoria, titulada "Director o Directora de escuelas infantiles de gestión no dependiente de la Consejería de Educación a la entrada en vigor del presente Decreto", señala en su primer párrafo que "Las personas encargadas de la dirección de escuelas Infantiles de gestión no dependiente de la Consejería de Educación en el momento de la entrada en vigor de este Decreto seguirán ejerciendo sus funciones en las mismas condiciones que lo venían haciendo hasta la finalización del periodo correspondiente para el que fueron nombrados".

En su párrafo segundo prevé que "En caso de que el periodo para el que hubieran sido nombrados finalizara con anterioridad al término del año académico 2024-2025, continuarán ejerciendo sus funciones de dirección hasta el término de dicho curso o hasta que finalice el procedimiento de selección y nombramiento del nuevo director o de la nueva directora a través del procedimiento que se establezca, con respeto a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad".

Al respecto, la lectura de numerosos Convenios de Colaboración suscritos entre la Administración del Principado de Asturias y diversos Ayuntamientos, publicados en diferentes fechas (así, *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 19 de febrero de 2020, 20 de febrero de 2020 o 22 de febrero de 2021), revela que si bien en varios de ellos se establece como cláusula que "El maestro Director o maestra Directora especialista en Educación Infantil será funcionario del Cuerpo de Maestros en situación de comisión de servicios", en otros se recoge que "La persona encargada de la dirección de la escuela y el personal técnico educativo y de atención a los niños serán contratados por el

Ayuntamiento”; afirmación que implica su condición de empleados públicos municipales. Acogen la primera fórmula los Ayuntamientos de Avilés, Oviedo, Llanera, Navia, Villaviciosa, San Martín del Rey Aurelio, Valdés y Vegadeo, mientras que optan por la segunda los de Llanes, Mieres, Morcín, Nava, Noreña, Pravia, Ribadesella, Tineo, Salas, Taramundi y Teverga.

Reparamos en que la Resolución de 13 de junio de 2023, de la Consejería de Educación, tiene por objeto “convocar las plazas de direcciones de escuelas de primer ciclo de educación infantil de la Red de escuelas infantiles del Principado de Asturias, de titularidad municipal, acogidas a los convenios de colaboración entre el Principado de Asturias y determinados ayuntamientos para el desarrollo del Plan de ordenación de escuelas de primer ciclo de educación infantil, que se relacionan en el anexo II, en régimen de comisión de servicios, y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”. Convocatoria a la que sucede la antes reseñada de 2024.

Ninguna interferencia presenta la entrada en vigor de la norma proyectada respecto a la continuidad de los profesionales nombrados a raíz de estas convocatorias, ni tampoco en cuanto a los directores de escuelas municipales no incluidos en ellas, cuyas condiciones habrán de determinarse en el momento en el que se asuma el personal por la Administración del Principado de Asturias y de conformidad con la normativa vigente.

Al respecto, en la “exposición de motivos” del proyecto de Ley de Escuelas Infantiles se reseña que “especial trascendencia en el proceso de integración es la que tiene la asunción por la Administración del Principado de Asturias del personal que sirve en las escuelas que se integren, sucediendo esta a los concejos en su relación con los trabajadores y trabajadoras que se incorporen, que conservarán sus derechos laborales y categoría profesional derivada de sus correspondientes contratos de trabajo en los términos establecidos en la normativa laboral de aplicación, en la de Empleo Público y en la presente Ley”, cuyos artículos 6 y 9 abordan, respectivamente, la

“Integración de las escuelas municipales” y la “Sucesión de relaciones laborales”. En concreto, el artículo 6.4 incluye entre el “personal susceptible de ser integrado en la plantilla del Principado de Asturias (...) a las personas que ejerzan la dirección de la escuela”, integración que se acometerá a través del correspondiente convenio de colaboración, igualmente regulado en el proyecto de Ley.

La única finalidad cierta que se deduce de las disposiciones transitorias parece ser la de mantener temporalmente a los directores nombrados por los Ayuntamientos (ajenos a las convocatorias anteriormente referidas), pero en tal caso la norma autonómica estaría interfiriendo -sin haber asumido el servicio y sin convenio que lo ampare- en la competencia municipal sobre su personal. Tal como se formula, la disposición sería aplicable si en el momento de entrar en vigor el reglamento ya hubiera entrado en vigor la Ley en tramitación parlamentaria, extremo inasumible cuando la norma reglamentaria prescinde de la *vacatio legis*, pero lo que no cabe es que el reglamento anticipe una ordenación destinada a aplicarse en un momento en el que la Administración autora de la misma no ha asumido aún las escuelas ni a su personal.

En consecuencia, y dada su vinculación actual con el respectivo Ayuntamiento, cualquier previsión sobre el personal laboral municipal que desempeñe las funciones de Director o Directora de Escuela Infantil -entre las que debemos incluir las relativas a su continuidad extraordinaria o los procedimientos para su selección y nombramiento- deberá ser objeto de regulación en el futuro instrumento jurídico que eventualmente ordene su integración en la plantilla autonómica, sin que pueda la Administración del Principado de Asturias ordenar la permanencia o cese de un personal ajeno. 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.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.