



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de enero de 2008, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud formulada por la Consejería de Educación, de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de diciembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.136/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, trece artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y un anexo.

En la parte expositiva, tras justificarse la competencia de la Comunidad de Castilla y León para la aprobación de la norma que examinamos, se describe brevemente la finalidad de los contenidos educativos y de la regulación de los requisitos que deben reunir los centros que impartan el primer ciclo de la Educación Infantil.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva del proyecto, en el artículo primero se determina su objeto y ámbito de aplicación.

Los artículos segundo y tercero establecen los principios generales y la finalidad de la Educación Infantil y de su primer ciclo.

Los artículos cuarto, quinto y sexto se refieren a los objetivos, contenidos educativos y principios pedagógicos, y principios de educación del primer ciclo de Educación Infantil respectivamente.

Los restantes artículos están dedicados a establecer el régimen de los centros que impartan el primer ciclo de la Educación Infantil. De este modo, el artículo séptimo regula la autonomía de los centros; el artículo octavo, las instalaciones y condiciones materiales de los centros completos; el artículo noveno, el número de niños por unidad; el artículo décimo, los profesionales que impartan el primer ciclo; el artículo decimoprimer, los centros incompletos; el artículo decimosegundo, los requisitos de han de reunir estos últimos; y el artículo decimotercero, el control y supervisión de los centros que imparten el primer ciclo de la Educación Infantil.

La disposición adicional contiene el calendario de implantación de las enseñanzas reguladas en el proyecto.

La disposición transitoria determina la aplicación del decreto a los expedientes de creación, autorización o modificación de centros que se encuentren en tramitación en el momento de su entrada en vigor.



La disposición derogatoria establece la pérdida de vigencia de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto.

Las disposiciones finales contemplan la participación de la comunidad educativa en los centros, el desarrollo normativo y la entrada en vigor.

Por último, el Anexo detalla los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil, estructurados en tres áreas diferenciadas.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente remitido, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Texto del proyecto de decreto por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo.

- Memoria justificativa.

- Escritos de las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Cultura y Turismo, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, y Hacienda, efectuándose en estos dos últimos observaciones sobre el texto remitido.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación, en el que no se advierte objeción de legalidad.

- Dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León, en el que se recogen una serie observaciones al articulado, algunas de las cuales, han sido tenidas en cuenta antes de la remisión del proyecto al Consejo Consultivo.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



Con fecha 22 de enero de 2008, una vez turnado el expediente, se recibe en el Consejo Consultivo Voto Particular emitido por un miembro del Consejo Escolar de Castilla y León. Dicho documento se incorpora al expediente.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, según la redacción dada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.



Por su parte, el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que “Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior”.

Tal documentación viene constituida por una memoria en la que se incluirá un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, y la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

En el expediente remitido consta, efectivamente, una memoria cuyo contenido se ajusta parcialmente a lo dispuesto en la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma, y un estudio económico, en el que se hace constar que la tramitación del expediente no supone incremento de gasto para la Administración. Además, se contienen diferentes contestaciones en respuesta a las consultas realizadas, junto con un informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación y otro del Consejo Escolar de Castilla y León.

Por todo ello puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales para la elaboración de disposiciones de carácter general, si bien debería figurar en la memoria la expresión de las disposiciones afectadas por el proyecto de decreto y la tabla de vigencias, a las que se refiere el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida 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 la normativa estatal, al amparo de lo previsto en el artículo 73.1 del Estatuto de Autonomía.



Además, según el apartado segundo de este mismo artículo, le corresponde en materia de enseñanza no universitaria “la programación, creación, organización, régimen e inspección de los centros públicos y la autorización, inspección y control de todos los centros educativos; el régimen de becas y ayudas al estudio con fondos propios; la evaluación de la calidad y garantía del sistema educativo; la formación del personal docente; la definición de las materias relativas al conocimiento de la cultura castellana y leonesa; las actividades complementarias y extraescolares, en relación con los centros sostenidos con fondos públicos; la organización de las enseñanzas no presenciales y semipresenciales. También son competencia de la comunidad las enseñanzas no universitarias que no conduzcan a la obtención de un título académico o profesional estatal”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, configura la educación infantil como la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad, teniendo carácter voluntario y siendo su finalidad contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños. Esta etapa educativa se ordena en dos ciclos, comprendiendo el primero de ellos los tres primeros años de vida de los alumnos.

Por su parte, el artículo 14.7 del mismo texto legal establece que las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo, y que asimismo regularán 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 este sentido, el presente decreto desarrolla la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, correspondiendo su proposición a la Consejería de Educación, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2/2007, de 2 de julio, de reestructuración de Consejerías, tal y como se refleja en el Decreto 76/2007, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

En consecuencia, el rango de la norma es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, que determina los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla Y León, así como los requisitos mínimos que han de reunir los



centros que lo imparten, desarrollando de este modo lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley precitada y que ha sido dictada en el ejercicio de la competencia que, en materia de educación, corresponde a la Comunidad Autónoma.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y 27 de mayo de 2002 entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Como ha quedado expuesto anteriormente, el proyecto de decreto sometido a dictamen supone el desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en cuyo artículo 14.7 se establece que Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo; asimismo regularán 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.

Igualmente, el artículo 5 del Real Decreto 1.630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil, dispone que “Las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores”



Una vez efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta:

Título de la norma.

Aunque el título del proyecto de Real Decreto se refiere únicamente al primer ciclo de la Educación Infantil, algunos de sus preceptos -que constituyen prácticamente una reproducción del artículo 1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo- tienen un alcance diferente, al referirse a ambos ciclos de esta etapa.

No obstante, su inclusión no resulta en modo alguno inoportuna, ya que con ello se contribuye a encuadrar el primer ciclo de la Educación Infantil dentro del significado general de esta etapa educativa.

Parte expositiva.

Como hemos señalado anteriormente, en la parte expositiva del proyecto de decreto, tras justificarse la competencia de la Comunidad de Castilla y León para la aprobación de esta norma, se describe brevemente la finalidad de los contenidos educativos y de la regulación de los requisitos que deben reunir los centros que impartan el primer ciclo de la Educación Infantil.

Ahora bien, tras la promulgación de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, las competencias que nuestra Comunidad ostenta en materia de educación aparecen reguladas en el artículo 73, y no en el 35 de dicho Estatuto.

Por otro lado, habida cuenta de que la aprobación del decreto que examinamos va a tener lugar necesariamente durante el año 2008, podría suprimirse el último inciso del párrafo segundo de la exposición.

Artículo 8.- Instalaciones y condiciones materiales de los centros completos.

Este artículo, como su nombre indica, regula los requisitos que han de reunir las instalaciones de los centros que impartan el primer ciclo de educación



infantil, sin perjuicio de lo previsto en el propio proyecto de decreto para los centros incompletos.

Ahora bien, debería tenerse en cuenta que el artículo 113 de la Ley 2/2006 de 3 de mayo, encuadrado dentro del Título dedicado a la regulación de los Centros Docentes, dispone que "Los centros de enseñanza dispondrán de una biblioteca escolar", y que "La organización de las bibliotecas escolares deberá permitir que funcionen como un espacio abierto a la comunidad educativa de los centros respectivos".

Artículo 9.- *Número de niños por unidad.*

Este artículo reproduce parte del contenido de los artículos 13 del Real Decreto 1.004/1991, de 14 de junio, y 10 del anulado Real Decreto 1.537/2003, de 5 de diciembre.

No obstante, sería deseable que se concretara en el propio decreto el órgano que debe determinar el número máximo de alumnos para las unidades que integren a niños con necesidades educativas especiales (artículo 9.2), entendiéndose, en relación con este último supuesto, que la referencia a la Administración de Castilla y León otorga una excesiva indeterminación respecto al órgano que resulta encargado de concretar tal extremo.

Observaciones de técnica normativa.

Teniendo en cuenta la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios generales de técnica legislativa, procede traer a colación la existencia de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y, más en concreto, de la que lleva por rúbrica "Numeración y Titulación" y que aparece recogida bajo el número 38.

Según la citada directriz, "Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará 'única'. Las disposiciones deben llevar título." De este modo, debería añadirse el término "única" a las disposiciones adicional, transitoria y derogatoria del proyecto de decreto.



Se observa en la redacción del proyecto de decreto que unas veces se utiliza la expresión “niños y niñas” y otras veces sólo se emplea el término “niños”.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede someterse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo.

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