CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y ponente
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de julio de 2024, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 11/2023 de 29 de junio, por el que se establecen los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil en los centros dependientes de la Junta de Castilla y León,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 341/2024

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 11/2023 de 29 de junio, por el que se establecen los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil en los centros dependientes de la Junta de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 341/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un artículo único, que modifica el Decreto 11/2023 de 29 de junio, por el que se establecen los

precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil en los centros dependientes de la Junta de Castilla y León y una disposición final.

El preámbulo del proyecto se refiere a la implantación de la gratuidad de los servicios educativos para el primer ciclo de educación infantil en el curso escolar 2024-2025, salvo para el servicio complementario de comedor escolar en el primer curso, unificándose además el régimen de precios públicos relativos a servicios educativos en períodos no lectivos para las escuelas de educación infantil, colegios de educación infantil y primaria así como centros de educación obligatoria.

Asimismo, alude a su adecuación a los principios de buena regulación, entre los que se encontrarían los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficacia y accesibilidad.

El artículo único por su parte modifica el apartado 1 del artículo 8 del Decreto 11/2023 de 29 de junio, eliminando la expresión "que impartan también el segundo ciclo de educación infantil" en relación con las escuelas de educación infantil, y en el anexo, se eliminan los precios públicos relativos a los servicios educativos del primer curso del primer ciclo de educación infantil (0-1 años) y se añaden a los de servicio de comedor escolar los del primer curso del primer ciclo de educación infantil, junto con el segundo y tercer curso (0-3 años), manteniendo la misma cuantía y tramos.

La disposición final por su parte prevé la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Consulta pública previa realizada entre los días 22 de diciembre de 2023 y 9 de enero de 2024 en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

- Orden de inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 11/2023, de 29 de junio,

por el que se establecen los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil por los centros dependientes de la Junta de Castilla y León de 9 de febrero de 2024.

- Documento acreditativo de que el 25 de enero de 2024 la Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el proyecto de decreto con anterioridad al inicio de su tramitación, conforme exige el artículo 5.1, letras c) y g) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, incluyendo informe y memoria económica.

- Primer texto del proyecto de decreto de 21 de febrero de 2024.

- Primera memoria justificativa del proyecto de decreto por el que se fijan los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil por los centros dependientes de la Junta de Castilla y León de 21 de febrero de 2024.

- Justificación del trámite de información pública realizado entre el 21 de febrero y el 4 de marzo de 2024. No consta la presentación de observaciones.

- Trámite de participación ciudadana, publicado en el Portal de Gobierno Abierto, según la memoria en cumplimiento de lo previsto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Durante el plazo concedido (entre el 21 de febrero y el 4 de marzo de 2024), no consta la presentación de sugerencias.

- Documentación relativa a la audiencia concedida a las restantes consejerías de la Junta de Castilla y León.

- Informe de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda de 11 de marzo de 2024.

- Informe complementario a la memoria de la Dirección General de Centros e Infraestructuras de 8 de mayo de 2024.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 10 de mayo de 2024.

- Dictamen 16/2024, de 4 de junio, del Consejo Escolar de Castilla y León.

- Segundo texto del proyecto de decreto de 10 de junio de 2024.

- Tercer y definitivo texto del proyecto de decreto de 14 de junio de 2024.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación de 14 de junio de 2024.

- Memoria final justificativa de 26 de junio de 2024.

- Informe del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Educación, con el visto bueno del secretario general, de 28 de junio de 2024.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

Según el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado, en el que deberá incluirse 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con 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, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.2 de la misma Ley 3/2001, de 3 de julio. No resulta aplicable la redacción dada a los 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero, pese a que el apartado 3 de dicha disposición final dispone que "el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (…) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que dicho plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento a dicho mandato legal.

Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites

de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto resultan aplicables al proyecto, los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de

eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

El artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

En este caso, la memoria se refiere al cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad, responsabilidad y transparencia, sin referencia alguna al principio de seguridad jurídica a que se refiere el artículo 129 de la LPAC. También aborda la estructura y contenido del proyecto y su marco normativo, así como el análisis de los impactos preceptivos presupuestario, de género, en los ámbitos de la infancia, la adolescencia, la familia y la discapacidad, y administrativo; a la descripción de la tramitación realizada y de los informes emitidos.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (…).

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (…)".

Por lo demás, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha realizado una consulta pública, en aplicación del artículo 133 de la LPAC, en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, y el proyecto se ha sometido al trámite de participación ciudadana y al de información pública, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, y en la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- La Comisión Delegada del Gobierno ha conocido el proyecto de decreto con anterioridad al inicio de su tramitación, conforme exige el artículo 5.1, letras c) y g) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo.

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, que han tenido la oportunidad de formular observaciones.

- Se ha emitido el preceptivo informe por la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Consta el informe de la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica de la Consejería de Economía y Hacienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de tasas y precios públicos de Castilla y León.

- El proyecto se ha informado por los Servicios Jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Por último, en el presente caso debe tomarse en consideración lo preceptuado en el artículo 17.1 *in fine* de la citada Ley 12/2001, de 20 de diciembre, que dispone que "Las propuestas de establecimiento o modificación de precios públicos que no consistan en una mera actualización general de cuantías deberán acompañarse de una memoria económico-financiera en donde se justifiquen los importes propuestos y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes". En el supuesto sometido a consideración, en la primera memoria justificativa de 21 de febrero de 2024 y dentro del apartado relativo al impacto presupuestario, existe un análisis comparativo de ingresos-gastos, donde se concluye:

"… se establece la gratuidad del primer curso del primer ciclo de educación infantil para la prestación de servicios en las Escuelas Infantiles (0-3 años) de titularidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

»Dicha gratuidad supondrá dejar de ingresar anualmente una cantidad aproximada de 429.871,00 €. Sin embargo, parte de esta pérdida se compensa parcialmente con lo recaudado por el comedor escolar para esta etapa, que ascendería a 127.662,39 € anuales como máximo. Restando la segunda cantidad a la primera, obtenemos un total de 302.208,61 €, que sería lo dejado de recaudar, de manera estimada, consecuencia de esta nueva regulación.

»Por último, cabe mencionar que dado que la modificación del decreto no implica un aumento de los gastos, sino una disminución de los ingresos, podrá ser asumida con los créditos disponibles sin necesidad de acudir a modificaciones presupuestarias de ningún tipo. En todo caso, las partidas presupuestarias afectadas son la 0706/322A01/l, la 0702/322A01/2 y la 0702/322A01/6".

Conviene destacar asimismo a este respecto que la Dirección General de Presupuestos, Fondos europeos y estadística solicitó aclaraciones en los siguientes términos:

"Con el fin de analizar el impacto presupuestario en cada ejercicio, sería necesario conocer el desglose por años, 2024 y 2025, de los ingresos que se van a dejar de percibir y de los ingresos de comedor escolar que van a compensar esa pérdida de ingresos. Es decir, es preciso el desglose de los 302.208,61 euros netos que se dejarán de recaudar en el curso escolar 2024/2025, por anualidades 2024 y 2025.

»Por otro lado, se ha comprobado que en el Presupuesto de Ingresos 2023 la partida `31B00 Centros infantiles´ que recoge los ingresos comentados tenía una previsión de 900.000 euros habiéndose recaudado ingresos por importe de 1.491.018,36 euros, y que en el Presupuesto de Ingresos 2024, aprobado pero pendiente de entrar en vigor, su previsión asciende a 1.300.000 euros. Ante esta información y contrastando con los datos que aportan en su memoria sobre previsiones de ingresos por los precios públicos correspondientes al primer ciclo de educación infantil, se necesita conocer si en dicha partida se registran otros ingresos además de los comentados anteriormente y, en caso afirmativo, la cuantía de los mismos prevista para 2024".

Aclaraciones que se aportaron el 8 de mayo de 2024 por la Dirección General de Centros e Infraestructuras.

El informe de dicha Dirección General de 10 de mayo de 2024 concluye a este respecto:

"En cuanto al coste del proyecto de decreto, se precisa que el coste anual estimado por los servicios ofertados en las Escuelas Infantiles propias, de acuerdo con la memoria, es de 28.490.611,44 euros sin que se vea afectado por la modificación del Decreto propuesta. Este coste se viene asumiendo con las dotaciones del capítulo 1 de la Dirección General de Recursos Humanos y de los capítulos 2 y 6 se la Dirección General de Centros e Infraestructuras, dentro del subprograma presupuestario 322A.01.- Educación infantil y primaria, que en el presupuesto 2024 aprobado y pendiente de entrar en vigor tiene unas dotaciones de 550.824.785, 6.355.630 y 33.150.954 euros respectivamente, importes que tienen que cubrir los costes de toda la educación primaria y la educación infantil".

- Consta el informe del secretario general de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- Se completa el expediente remitido con una memoria en la que se recogen los extremos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Finalmente, merece destacarse en este caso el incumplimiento de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación

de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello, con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en su elaboración.

El proyecto de decreto sometido a consideración ni siquiera aparece en la huella normativa de decretos del Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, lo que constituye un incumplimiento con el que se obvian los fines loables de una resolución que trata de incidir favorablemente en la transparencia y, por ende, en la calidad democrática del sistema. Estas razones justifican en este caso el reproche a una práctica que en los últimos tiempos se aprecia con más frecuencia de la deseable.

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

El artículo 73 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma competencias sobre educación, correspondiéndole la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y demás leyes orgánicas.

La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, prevé en su disposición adicional tercera que "en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, elaborará un plan de ocho años de duración para la extensión del primer ciclo de educación infantil de manera que avance hacia una oferta pública suficiente y asequible con equidad y calidad y garantice su carácter educativo. En su progresiva implantación se tenderá a la extensión de su gratuidad, priorizando el acceso del alumnado en situación de riesgo de pobreza y exclusión social y la situación de baja tasa de escolarización".

Conforme al artículo 1 del Decreto 14/2022, de 5 mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, compete a esta

dirigir y promover la política educativa, así como el ejercicio de las funciones de coordinación, ejecución e inspección en la materia.

Las tarifas aplicables por la prestación de estos servicios se regularon, inicialmente, en el Decreto 218/2001, de 30 de agosto, y en el Decreto 6/2006, de 2 de febrero. Posteriormente, mediante Decreto 83/2013, de 26 de diciembre, se actualizaron los precios públicos de los centros infantiles dependientes de la Junta de Castilla y León en función de la variación del índice de precios al consumo. Finalmente, fue modificado por Decreto 3/2018, de 15 de febrero, con el fin de adecuar los importes, bonificaciones y exenciones de las tarifas a la realidad de las familias usuarias del servicio público, y facilitar el acceso a otras tipologías de usuarios. Finalmente, merece destacarse el Decreto 44/2022 de 20 de octubre por el que se modifica el Decreto 6/2006, de 2 de febrero, por el que se establecen las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en los centros infantiles (0-3 años) dependientes de la Junta de Castilla y León y el Decreto 11/2023 de 29 de junio, por el que se establecen los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil en los centros dependientes de la Junta de Castilla y León, que es el que se va a ver modificado con el presente proyecto.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, la contraprestación por los servicios que prestan estos centros dependientes de la Consejería de Educación tiene la consideración de precio público.

La habilitación legal que sirve de base al proyecto de decreto sometido a consulta se encuentra recogida en el artículo 17 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, que dispone: "El establecimiento o modificación de los precios públicos se realizará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta del consejero competente por razón de la materia, previo informe de la consejería competente en materia de hacienda y el resto de trámites previstos, en su caso, en la legislación sectorial vigente. Las propuestas de establecimiento o modificación de precios públicos que no consistan en una mera actualización general de cuantías deberán acompañarse de una memoria económico-financiera en donde se justifiquen los importes propuestos y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes".

Por tanto, existe habilitación legal para dictar el proyecto y el rango elegido (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada al amparo de la referida competencia.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

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 proyecto, diferenciándose así de los que no lo requieren, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: "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.

Cuestiones previas.

a) Como primera cuestión, la memoria destaca que "Se opta por la modificación del decreto ya vigente debido a que las novedades introducidas carecen de entidad y complicación desde el punto de vista técnico-normativo, por lo que una mera modificación del texto es instrumento suficiente para contenerlas en su totalidad", lo cual es conforme con lo dispuesto en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia .

b) Por otra parte, no corresponde a este Consejo pronunciarse acerca de aspectos financieros y de cuantificación de precios públicos, por razón de que este cometido excede de las atribuciones propias del Consejo Consultivo.

No obstante, habría que tener en cuenta lo señalado por la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, en su informe de 11 de marzo de 2024: "Para concluir debe tenerse presente que el artículo 19 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de

Castilla y León establece que, "en general, la cuantía de los precios públicos se fijará de modo que, como mínimo, cubra los costes económicos totales originados por la prestación de los servicios o la realización de las actividades en relación con los cuales se establezcan, teniéndose además en cuenta la utilidad derivada de la prestación administrativa para el interesado", y en consonancia con él es criterio de este Centro Directivo recomendar que, en la medida de lo posible, el precio que se fije tienda a cubrir el coste de prestación del servicio".

Por su parte el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos europeos y Estadística de 10 de mayo de 2024 remarca que:

"En cuanto al impacto presupuestario del decreto, el proyecto normativo afecta al presupuesto de ingresos, en concreto a la partida `31B00 Centros infantiles´ que en el presupuesto 2024 aprobado y pendiente de entrar en vigor tiene una dotación de 1.300.000 euros, y que según la memoria aportada se verá reducido en 109.894,04 euros para en 2024 y en 302.208,61 euros para 2025. De esta forma la aplicación del proyecto de Decreto supone en términos generales que la Administración cada vez asume más porcentaje del coste de los servicios prestados en educación infantil, pasando del 96,43% antes de la modificación del Decreto al 96,82% en 2024 y al 97,49% en 2025, disminuyendo del 3,57% al 3,18% en 2024 y al 2,51% en 2025 el porcentaje del coste que asumirán las familias.

»Tomando como referencia los precios públicos vigentes hasta ahora, vemos la tendencia descendente de cobertura del coste por parte del precio público, contraria a lo manifestado por la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica en su informe de 11 de marzo de 2024 que recomienda, en la medida de lo posible, que el precio que se fije tienda a cubrir el coste de prestación del servicio, en consonancia con el art.19.1 de la ley 1212001 de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y león, en el que se indica que la cuantía de estos precios públicos se fijará de modo que, como mínimo, cubra los costes económicos totales originados por la prestación de los servicios.

»A este respecto, y aun considerando el carácter social de estos precios, se precisa que esta minoración de la cobertura del coste afectará en última instancia a los recursos disponibles para las diferentes políticas de gasto, cuestión que deberá ser tenida en cuenta por parte de la Consejería de Educación en su programación presupuestaria con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria

y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas, a los que está obligada esta Administración".

Sin embargo, como razonadamente contempla la memoria, "No obstante, no se puede compensar la totalidad del coste real del servicio, ya que ello sería contrario al interés social que se persigue, e iría en detrimento de los objetivos últimos de este tipo de centros, que es facilitar el acceso a la educación de los niños y niñas de nuestra Comunidad. Igualmente, debido a la progresiva implantación de la gratuidad en la educación infantil, no puede esperarse que se cubra el servicio si el mismo es gratuito para las familias".

Observaciones al articulado.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que la misma, con carácter general, ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

En las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, se diferencia un contenido general de la parte expositiva y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general, dichas Instrucciones señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (…).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido (…)".

En el presente caso, los extremos indicados figuran en el preámbulo de la norma.

Disposición final.- *Entrada en vigor.*

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

De acuerdo con lo establecido en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, en aquellos casos en los que la entrada en vigor es distinta de la general en la medida en que ello sea posible conviene señalar el día, mes y año, en vez de señalarla en relación con la publicación de la norma.

En este caso se prevé una entrada en vigor distinta de la general, ya que no se aplica *vacatio legis*. Todo ello se justifica en palabras de la propia memoria:

"(…) a que de cara a la implantación de la gratuidad del primer curso del primer ciclo de educación infantil a partir de septiembre de 2024 resulta condición ineludible la entrada en vigor de la Disposición con anterioridad a dicho mes, y una entrada en vigor posterior redundaría en un perjuicio general para los alumnos de dicho curso.

»En relación con lo anterior, se ha de resaltar que la tramitación del presente proyecto ha requerido, por su complejidad y repercusiones económicas y educativas, la realización de exhaustivos análisis económicos y de organización que han alterado las previsiones iniciales respecto de las fechas de su eventual aprobación y entrada en vigor, circunstancia que fundamenta asimismo la entrada en vigor al día siguiente de su publicación".

Por lo tanto, sí puede considerarse justificada la ausencia de dicha *vacatio legis*.

III
CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 11/2023 de 29 de junio, por el que se establecen los precios públicos por la prestación de servicios en el primer ciclo de educación infantil por los centros dependientes de la Junta de Castilla y León.

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