



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 17 de febrero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León*, 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 24 de enero de 2005 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 establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de enero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 146/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo explica las razones que justifican la iniciativa de elaborar un decreto en el que se establezcan los requisitos mínimos de los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León, a pesar de existir normativa básica estatal encargada de regular dicha materia.

El artículo primero se refiere al objeto del decreto, que no es otro que establecer los requisitos mínimos que deberán reunir para su creación o autorización los centros de la Comunidad de Castilla y León que impartan el primer ciclo de Educación Infantil.

El artículo segundo establece los requisitos que deben cumplir dichos centros en relación con las instalaciones y condiciones materiales de los mismos.

El artículo tercero dispone el número de niños que debe tener cada unidad escolar.

El artículo cuarto contempla extremos relativos al personal cualificado con que deben contar los centros.

El artículo quinto contiene previsiones que serán de aplicación a los centros incompletos, concretamente aspectos sobre su creación o autorización, número de unidades, así como los niños que podrán ser agrupados en cada una de las unidades.

El artículo sexto regula los requisitos que deberán observar los centros a los que se refiere el artículo anterior en cuanto a instalaciones y condiciones materiales.

La disposición adicional contiene el régimen jurídico de las autorizaciones de los centros privados que impartan el primer ciclo de Educación Infantil.



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

En la disposición final primera se faculta al Consejero competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el decreto.

La disposición final segunda delimita el momento de su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

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

a) Texto del proyecto de decreto por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León.

b) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco normativo en que el proyecto de decreto pretende incorporarse.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma.

- Estudio económico, en el que se determina que la aprobación de la presente norma no supondrá coste adicional alguno.

- Expresión de haberse practicado los trámites de audiencia e información pública.

- Documento que relaciona los estudios, consultas y demás actuaciones practicadas en el que se indica expresamente que el proyecto ha sido presentado al Consejo Escolar de Castilla y León.



- Documento expresivo de la participación de las restantes Consejerías.

c) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación.

d) Consideraciones y observaciones del proyecto de decreto por parte del Consejo Escolar de Castilla y León.

e) Informes emitidos sobre el proyecto de decreto por las Consejerías de Fomento, Sanidad, Hacienda, Cultura y Turismo, Presidencia y Administración Territorial, Familia e Igualdad de Oportunidades, Medio Ambiente y Economía y Empleo.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, 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.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende 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 Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto este de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

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 el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de ella lo desarrollan y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía (aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, incluye en su artículo 10.1 a la Educación Preescolar dentro del



sistema educativo y la define, por su finalidad, como la dirigida a la atención educativa y asistencial de los niños de hasta tres años de edad.

Por su parte, el artículo 10.2 del mismo texto legal establece que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste.

En este sentido, el presente decreto desarrolla la Ley 10/2002, de 23 de diciembre, correspondiendo su proposición a la Consejería de Educación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 del Decreto 2/2003, de 3 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de Consejerías, tal y como se refleja en el Decreto 79/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, que establece los requisitos mínimos de los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León, desarrollando lo dispuesto en el artículo 10 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.

No obstante, cabe advertir que otras Comunidades Autónomas han preferido dictar una Orden dirigida a manifestar que a los centros e instituciones que presten Educación Preescolar, mientras la normativa correspondiente no regule la organización de la atención educativa y asistencial dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que tendrán que reunir estos centros e instituciones, les será de aplicación lo establecido en el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, para los centros de Educación Infantil de primer ciclo, siempre y cuando no se oponga a la normativa vigente aplicable. Este es el sistema elegido, por ejemplo, en las Islas Baleares materializado a través de la Orden de 7 de enero de 2004.



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 o 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 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en cuyo artículo 10.2 se establece que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste.

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

Preámbulo.

En primer lugar, procede hacer una observación sobre la complejidad con la que aparece redactado el preámbulo de la norma sometida a dictamen. Sin perjuicio de elogiar la explicación exhaustiva a través de la que pretende motivarse la elaboración del decreto, sería conveniente optar por una justificación más sencilla que facilitara la comprensión de los que están llamados a ser destinatarios del mismo.



Por otra parte, resulta más adecuado alterar el orden en el que aparecen reflejados los trámites que preceden a la disposición, por parte de la Junta de Castilla y León, del contenido del decreto.

Así, la redacción actual establece: “En su virtud, la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Educación, de acuerdo con/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León, previo dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de (...)”.

Con el objeto de reflejar más adecuadamente el orden cronológico que ha de observarse en el cumplimiento de los trámites, así como el carácter que el artículo 3.3 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, atribuye al dictamen del Consejo Consultivo, se propone modificar la redacción en el sentido que a continuación se indica:

“En su virtud la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de Educación, previo dictamen del Consejo Escolar de Castilla y León, de acuerdo/oído el Consejo Consultivo de Castilla y León, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de (...)”.

Artículo 1.- Objeto.

En este precepto se indica que el objeto del decreto es establecer los requisitos mínimos que deberán reunir para su creación o autorización los centros de la Comunidad de Castilla y León que impartan el primer ciclo de Educación Infantil.

Y ello porque, como se ha indicado en el preámbulo, el Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, ha diferido la implantación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, al curso 2006/2007. Esta demora afecta igualmente a la aplicación efectiva de lo dispuesto en el Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general, norma que, a su vez, había derogado al Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, que regulaba los requisitos mínimos que debían cumplir, entre otros, los centros docentes que impartieran las enseñanzas del primer ciclo de Educación Infantil.



Por esta razón, y con el fin de remediar las disfunciones que pudiera originar el vacío normativo ocasionado, se ha optado en la Comunidad de Castilla y León por elaborar un decreto en el que se reproducen, en gran medida, las previsiones que al respecto se contemplaban en el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio.

Artículo 2.- *Instalaciones y condiciones materiales.*

El primer apartado de este precepto reproduce, en gran parte, el contenido de los artículos 9, 10 y 12.2 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, en el que se establecen los requisitos mínimos de los centros docentes no universitarios que impartan enseñanzas de régimen general.

No obstante, se introducen algunas variaciones en relación con lo dispuesto en el Real Decreto de referencia. Así, el artículo 2.1.e) del proyecto establece que los centros deberán tener “un patio exterior de juegos por cada nueve unidades o fracción de nueve, que deberá ser de su uso exclusivo y con una superficie que, en ningún caso, podrá ser inferior a 70 metros cuadrados”.

Esta medida supone una reducción respecto a los 75 metros cuadrados que, como requisito mínimo, fijaba el artículo 10.1.e) del Real Decreto 1004/1991.

No se alcanza a comprender cuál es el sentido de esa alteración, teniendo en cuenta que, por lo demás, este precepto supone una reproducción cuasi-literal de los requisitos mínimos contemplados en la norma estatal.

Por su parte, el segundo apartado de este artículo 2.1.e) reproduce lo dispuesto en el artículo 9.2 del Real Decreto 1537/2003, de 5 de diciembre, norma cuya aplicación efectiva se ha diferido al curso 2006-2007.

Artículo 3.- *Número de niños por unidad.*

Este artículo reproduce el contenido del artículo 13 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio.

Sería deseable que se concretara en el propio decreto el órgano encargado de dictar las resoluciones por las que se autorice la apertura y



funcionamiento de los centros (artículo 3.2), así como el que debe determinar el número máximo de alumnos para las unidades que integren a niños con necesidades educativas especiales (artículo 3.3) entendiéndose, en relación con este último supuesto, que la referencia a la Administración de Castilla y León otorga una excesiva indeterminación respecto a quién resulta encargado de concretar tal extremo.

Artículo 4.- Profesionales.

El precepto objeto de análisis es una reproducción del artículo 15 del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio.

Sería aconsejable que, además de la mención que en este precepto consta respecto al personal cualificado con que deben contar los centros, se pueda hacer una referencia a otros profesionales que también puedan prestar servicios en ellos.

De igual modo, sería conveniente que, como apartado 4 de este artículo, se incluyera una mención de los recursos humanos y materiales de apoyo con que deberán contar los centros de Educación Infantil autorizados para integrar a niños con necesidades educativas especiales, en igual sentido que el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, establece en su artículo 18.

Artículos 5 y 6.- Centros incompletos. Requisitos de los centros incompletos.

Estos preceptos del proyecto de decreto suponen un desarrollo de dicha disposición, realizado al amparo de la habilitación que las Comunidades Autónomas tienen reconocida al respecto en el artículo 10.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Disposición adicional.- Régimen jurídico de las autorizaciones.

En esta disposición existe una remisión a lo dispuesto en el Real Decreto 332/1992, de 3 de abril, sobre autorizaciones de centros privados para impartir enseñanzas de régimen general no universitarias.

En relación con esta cuestión, como mero comentario, procede traer a colación la Instrucción de 30 de mayo de 2002, de la Dirección General de



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Infraestructuras y Equipamiento de la Consejería de Educación, sobre la tramitación del procedimiento de autorización de centros privados que impartan enseñanzas de régimen general, y que se entiende que seguirá vigente en la medida en que lo esté el Real Decreto 332/1992, de 3 de abril, y no se dicten nuevas pautas respecto a su aplicación.

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 establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León.

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