

2024-00097

INFORME AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS CENTROS QUE IMPARTEN EL PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Se informa el proyecto de Decreto arriba referenciado, a petición de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

I.- COMPETENCIA.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 8.1 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 8.2.r) del Decreto 164/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Primera.- Sobre el proyecto de Decreto y la solicitud de informe.

El proyecto de Decreto -que figura como “20240903_BORRADOR 1”- se compone de 65 artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La solicitud de informe, fechada el 4 de octubre, es acompañada del proyecto normativo, y de la *Memoria de análisis de impacto normativo* (MAIN), suscrita el 1 de octubre de 2024 por la Dirección General de Planificación, Centros y Enseñanza Concertada de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

Se solicita que el informe sea emitido con carácter urgente.

Segunda.- Sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

En materia de cargas administrativas, la MAIN indica que:

“Este proyecto no introduce nuevas cargas administrativas para las personas titulares de los centros privados adheridos ni para las familias que no estuvieran ya establecidas tanto en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, como en la Orden de 8 marzo 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de la educación infantil en las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en las escuelas infantiles y centros de educación infantil.

De este modo, el presente proyecto de decreto no supone cargas innecesarias o accesorias para la ciudadanía o empresas, ni incremento alguno de cargas administrativas, permitiendo una gestión eficiente de los recursos públicos.

Al respecto, hemos de expresar que los proyectos normativos que -aún no imponiendo nuevas cargas administrativas- mantienen las existentes en las normas que derogarán, deberían identificar las



Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma> indicando el código de VERIFICACIÓN

FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 1/6





cargas administrativas que se derivarán de su aplicación, así como valorarlas para concluir si están justificadas, y son necesarias y proporcionales. En el supuesto de que no lo fueran, habrían que reducirlas o suprimirlas, reflejándolo todo ello en la correspondiente MAIN.

A título de ejemplo, podemos analizar el contenido del artículo 7.3º del proyecto:

“Los centros de primer ciclo de educación infantil públicos y privados, adheridos al Programa de ayuda a las familias, según lo establecido en el Anexo II del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, incorporarán la expresión «Centro Adherido al Programa de Ayuda a las Familias», tras la denominación genérica a que se refiere el apartado 1. Todo ello se hará constar en la fachada del edificio en lugar visible, de acuerdo con el modelo que se establezca”.

Si bien es cierto que la normativa vigente impone una obligación similar (artículo 8.4º del Decreto 149/2009, de 12 de mayo), debería formar parte de la MAIN su identificación, valoración y justificación.

De lo contrario -es decir, si las nuevas normas no identificaran, ni reconsideraran la necesidad y proporcionalidad de las cargas administrativas establecidas por las normas preexistentes-, se podrían mantener indebidamente cargas administrativas impuestas por normas aprobadas muchos años atrás.

III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES.

A la vista del texto, se plantean las siguientes consideraciones:

Artículo 40. Requisitos de admisión del alumnado.

Su apartado primero dispone que para la admisión del alumnado en las escuelas infantiles cuya titularidad corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, o en centros adheridos, deberá cumplirse el requisito de que el niño o la niña para quien se solicita la plaza escolar tenga más de dieciséis semanas, añadiendo que “excepcionalmente, podrá atenderse a niños y niñas menores de dieciséis semanas, previa autorización de la persona titular de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de educación, cuando queden acreditadas las circunstancias personales, sociales y laborales de la familia que justifiquen la adopción de esta medida”.

Sin embargo, el precepto no determina ninguna otra previsión al respecto. Nos referimos, entre otras, a:

a) Qué tipo de circunstancias personales, sociales o laborales serán causa suficiente para que se adopte esta medida.

b) Si esta ‘autorización’ será objeto de un *procedimiento administrativo* -como parecería-, regulando lo que proceda sobre la solicitud a dirigir a la Delegación Territorial, así como el plazo máximo para adoptar y notificar dicha resolución, y el sentido del silencio administrativo.

Lo cierto es que la MAIN no se hace mención alguna a lo anterior.

La incorporación de las previsiones procedentes en el nuevo Decreto supondría un avance para reforzar el principio de seguridad jurídica, máxime tratándose de un ‘requisito’ para la admisión del alumno o alumna.

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 2/6	



Artículo 56. Instrucción y resolución del procedimiento.

Su apartado octavo determina que las personas solicitantes que a la finalización del procedimiento ordinario de admisión resulten sin plaza escolar adjudicada, “permanecerán en la lista de espera del centro educativo *donde presentaron la solicitud de admisión*”.

Entendemos necesario modificar este inciso, puesto que parece aludir a que quedará en lista de espera *en el centro educativo en el físicamente presentó la solicitud*, algo que bien pudo no tener lugar; en efecto, el artículo 54.1º del proyecto, prevé que la solicitud de admisión puede ser presentada bien en el centro educativo en el que pretende ser admitido prioritariamente, bien puede ser presentada por cualquier otro de las vías contempladas en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (entre otros, podría ser presentada en el *Registro electrónico único* de la Administración de la Junta de Andalucía).

Si lo que se persigue mediante el apartado 8 ahora analizado, es que quede en la lista espera del centro educativo en el que pretende ser admitido prioritariamente, debería recogerse así, en lugar de “*donde presentaron*” la solicitud de admisión.

Artículo 58. Admisión en el procedimiento extraordinario.

Su apartado quinto prescribe que “en los supuestos que se recogen en los apartados 2 y 4, las personas solicitantes que opten por formalizar la matrícula, deberán hacerlo en el plazo de dos días hábiles desde el día siguiente al de la presentación de la solicitud”, añadiendo que en, caso contrario, se entenderá que desisten de la plaza que les ha sido adjudicada y ésta podrá ser ofertada a otras personas solicitantes.

En primer término hemos de analizar el contenido de los apartados 2 y 4:

a) Apartado 2: Dispone que las solicitudes de plaza escolar que se presenten en este procedimiento extraordinario -que comienza una vez finalizado el procedimiento ordinario-, serán tramitadas por la persona que ejerce la dirección de la escuela infantil de titularidad de la Junta de Andalucía o la persona representante de la titularidad del centro adherido, siempre que los centros dispongan de plazas escolares vacantes. Añade que en tal caso estimará la solicitud y *procederá a la matriculación* del alumno o alumna en el centro.

b) Apartado 4: Prevé que en el supuesto de que el centro educativo no dispusiera de plazas escolares vacantes, los representantes legales del niño o niña -tras ser informados por el propio centro, o por la correspondiente Delegación Territorial con competencias en materia de educación, de los centros con disponibilidad de plazas escolares-, podrán optar entre formalizar la matrícula en otro centro con plazas escolares vacantes o inscribirse en la relación de solicitudes en lista de espera del centro elegido.

Expuesto lo anterior, surgen dudas sobre si es correcto (o si incluso pudiera tratarse de un lapsus) que el apartado quinto determine que en los dos supuestos recogidos en los apartados 2 y 4, las personas solicitantes que opten por formalizar la matrícula, deberán hacerlo en el plazo de dos días hábiles desde el día siguiente “al de la presentación de la solicitud”.

En efecto, si analizamos el apartado 4, podrían haber pasado más de dos días entre el día en que presentó la solicitud en el centro elegido, y el día en el que se le informe de la inexistencia de plaza vacante en el mismo, y de la existencia de plazas vacantes en otro centro docente.

Esta determinación -la de que tendrá que matricularse en el plazo de dos días hábiles desde el día siguiente “al de la presentación de la solicitud”- es novedosa, al no estar contemplada ni en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, ni en la Orden de 8 marzo 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de la educación infantil en las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 3/6	



y en las escuelas infantiles y centros de educación infantil (cuyo artículo 15 regula un supuesto asimilable al ahora denominado procedimiento extraordinario, pero sin la previsión relativa al plazo de dos días para matricularse, computados desde el día siguiente al de la presentación de la solicitud).

Artículo 60. Presentación electrónica de las solicitudes.

1. Este precepto uno de los dos que conforman la Sección 4ª “presentación electrónica y garantías”, la cual se encuentra en el Capítulo II que regula el *procedimiento de admisión* del alumnado.

Su primer apartado establece lo siguiente:

“Las solicitudes se podrán cursar de forma electrónica a través del acceso al portal de atención a la ciudadanía www.juntadeandalucia.es o mediante el acceso a las direcciones oficiales de Internet de la Administración de la Junta de Andalucía o de la Consejería competente en materia de educación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

Al respecto emitimos las siguientes consideraciones:

1.1ª. En este mismo Capítulo II del proyecto existen otros artículos dedicados, total o parcialmente, a regular distintas *solicitudes* presentadas por personas físicas, de modo que su contenido está en parte reiterado en el contenido del artículo 60.1º.

Así, el artículo 54 -denominado “solicitudes”, regula las solicitudes del procedimiento ordinario de admisión - determina que:

“La solicitud de plaza escolar será única y se presentará en la escuela infantil de titularidad de la Junta de Andalucía o en el centro adherido al programa de ayuda a las familias en el que el alumno o alumna pretende ser admitido prioritariamente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.”

Entendemos que si lo pretendido en esta sección 4ª es que establezca el régimen jurídico al que se someterán *todas* las solicitudes que se puedan presentar en los procedimientos de admisión (no solo las del procedimiento ‘ordinario’, sino también las del procedimiento ‘extraordinario’, y cuantas otras puedan presentarse en materia de admisión del alumnado; y no solo las solicitudes que puedan presentarse por *medios electrónicos*, sino también las que se presenten por *medios no electrónicos*), quizá convendría:

a) Que quede claro cual es el *ámbito de aplicación* del artículo 60, y si éste engloba el de los preceptos que regulan las mencionadas solicitudes, deberían realizarse los cambios que eviten reiteraciones sobre la materia.

b) Modificar la denominación de su Sección 4ª, que actualmente es presentación “*electrónica*” y garantías, ya que también regula la presentación no electrónica de las solicitudes.

1.2ª. En lugar de recoger en este artículo 60 varias previsiones que, aunque no estuvieran establecidas en el mismo, serían igualmente aplicables a estos procedimientos -porque así se deriva de las normas citadas, como entre otras son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre-, bastaría con hacer una genérica remisión a dichas normas, o al *régimen jurídico general aplicable en la Administración de la Junta de Andalucía sobre la materia*.

Nos referimos a la mayoría de los apartados del artículo 60 del proyecto, en aquellos aspectos que repiten lo ya aplicable en la Administración de la Junta de Andalucía.

1.3ª. Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 4/6	



a) A tenor del artículo 15 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, es el *Portal de la Junta de Andalucía* -no el “portal de atención a la ciudadanía”-, el que tiene dicha dirección electrónica (www.juntadeandalucia.es).

b) Su apartado cuarto establece que el Registro Electrónico Único emitirá automáticamente un recibo que servirá a las personas interesadas como justificación de la presentación electrónica de la solicitud, escritos y documentos electrónicos aportados, de forma que estas tengan constancia de “que la comunicación ha sido recibida por la Administración de la Junta de Andalucía”.

Entendemos que, en lugar de hacer mención a “que *la comunicación* ha sido recibida”, debería emplearse otra redacción más apropiada, como pudiera ser la de “que *la recepción* ha tenido lugar”. Se trata de evitar el término “comunicación” en un contexto como éste.

Artículo 61. Garantías en los procedimientos y veracidad de los datos.

1. Su apartado primero establece que “las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y los centros adheridos *tramitarán, en todo caso, las solicitudes de admisión que les sean presentadas*”.

Llama la atención que el precepto no contenga una expresa remisión a la Orden de la Consejería competente en materia de educación reguladora del proceso de admisión del alumnado para el primer ciclo de educación infantil, mientras que en numerosos preceptos del proyecto sí que contienen una remisión de este tipo a la correspondiente Orden de la Consejería (entre otros los artículos 42, 44 y 45).

Entendemos que se trata de la *Orden de 8 de marzo de 2011, por la que se regula el procedimiento de admisión para el primer ciclo de la educación infantil en las escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía y en las escuelas infantiles y centros de educación infantil*, norma que, además, determina en su artículo 12 que no solo se trata de la “tramitación”, sino también de la “resolución” del procedimiento de admisión.

Al respecto, hemos de advertir que esta Orden de 8 de marzo de 2011 debería ser actualizada en los aspectos relativos al procedimiento administrativo; a título de ejemplo, en la misma se establecen cargas administrativas en unos términos que deberían ser reconsiderados, como sucede cuando prescribe que las solicitudes de admisión se presenten “*en duplicado ejemplar*” (artículos 8, 9 y 18). Además, son numerosas las referencias a normas que actualmente están derogadas, como sucede en sus artículos 3, 10, 11, 13, 14 ó 15, entre otros.

2. El apartado segundo establece que “*en el caso de la tramitación electrónica*” del procedimiento de admisión del alumnado, deberá realizarse con “las garantías recogidas en la normativa vigente en materia de tramitación electrónica de los procedimientos”.

Deben modificarse tales previsiones -de las que parecería derivarse que podría suceder que la tramitación del procedimiento de admisión tuviera lugar por medios ‘no electrónicos’, incluso cuando se trate de escuelas infantiles de titularidad de la Junta de Andalucía-, puesto que tras las novedades que fueron instauradas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la tramitación por medios electrónicos no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que ha de constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas.

Disposición transitoria segunda. Periodo de adaptación de los centros a requisitos exigidos en el presente decreto.

Su contenido es el siguiente:

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 5/6	



“Los centros educativos que imparten el primer ciclo de educación infantil ya autorizados a la entrada en vigor de este decreto, podrán continuar funcionando de acuerdo con los requisitos exigidos en el momento de su autorización. Estos centros dispondrán de un plazo máximo de dos años, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adaptarse a los requisitos exigidos en el mismo.

Asimismo, aquellos centros que tras la entrada en vigor del presente decreto se autoricen de acuerdo con los requisitos establecidos en el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, dispondrán de un plazo máximo de dos años, contados a partir de la fecha de su autorización, para adecuarse a los requisitos exigidos en este decreto”.

Convendría añadir en esta disposición transitoria cuantas determinaciones sean necesarias para alcanzar el mayor grado de seguridad jurídica sobre una materia tan sensible como ésta; nos referimos a cómo se actuará para comprobar el cumplimiento de estas obligaciones.

Es decir, si antes de que finalice el plazo de dos años, la persona titular del centro educativo tendrá que presentar una *declaración responsable* sobre el cumplimiento de los nuevos requisitos -o, si estuviera justificado, presentaran una *solicitud de autorización* a tal efecto-. En tal caso, debería incluirse cuales serían los efectos que se derivarán si transcurren los dos años sin que se presente tal declaración responsable (o solicitud de autorización).

O si, por el contrario, en lugar de que el titular del centro presente documento alguno, la Consejería competente en materia de educación pondrá en marcha un plan especial para inspeccionar estos centros docentes, con el objeto de comprobar su adecuación a los requisitos.

ERRATAS.

Existen en el texto diversas erratas, debiendo revisarse para su corrección; entre otras, las existentes en el artículo 24 (del apartado 2 se pasa al 4) y en los apartados 7 y 8 del artículo 58.

EL SECRETARIO GENERAL PARA LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arturo E. Domínguez Fernández

Puede verificar la integridad de una copia de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	ARTURO ENRIQUE DOMINGUEZ FERNANDEZ	10/10/2024	
VERIFICACIÓN	Pk2jmTDEP6UH9UVKDH9CYMVSTX429B	PÁG. 6/6	