



ASUNTO: COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESCUELAS INFANTILES

1.- COMPETENCIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN.

El artículo 149.1.30.a de la Constitución establece la competencia exclusiva del **Estado** sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Pues bien, sin descender en cada una de las facultades y funciones que de ello se desprende por no ser interés para el supuesto que nos ocupa, señalaremos que, parte de las mismas se transfirieron a las Comunidades Autónomas.

Así, el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, y reformado, entre otras, por las Leyes Orgánicas 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio, dispone en su artículo 16.1 que corresponde a la **Comunidad Autónoma** la competencia de *“desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen, 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”*.

Y ello, teniendo en cuenta que, mediante RD 938/1999, de 4 de junio, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), las funciones y servicios de la Administración del Estado, así como los medios adscritos a los mismos en materia de enseñanza no universitaria, que se transcribe como anexo al presente Real Decreto.

En el reseñado Anexo se indica, entre otras cuestiones, que la CARM ejercerá, dentro de su ámbito territorial, las siguientes funciones que en materia de enseñanza no universitaria venía realizando la Administración del Estado:

- a) Las funciones y servicios ejercidos por la actual Dirección Provincial de Educación y Cultura en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como el personal adscrito a la misma que figura en las relaciones que se incorporan al presente Acuerdo.
- b) La inspección de educación provincial.
- c) La dependencia, la titularidad administrativa y, en su caso, la propiedad y demás derechos reales que el Estado ostenta sobre los edificios e instalaciones de todos los centros públicos dependientes del Ministerio de Educación y Cultura que se hallan ubicados en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, relativos a:
 - 1. Educación infantil.
 - 2. Educación primaria.
 - 3. Educación especial.
 - 4. Educación secundaria.
 - 5. Formación profesional.
 - 6. Bachillerato.



7. Educación a distancia.
8. Educación de personas adultas.
9. Escuelas-hogar.
10. Conservatorios de música.
11. Escuelas de arte.
12. Escuelas oficiales de idiomas.
13. Centros de profesores y de recursos.
14. Equipos de orientación educativa y psicopedagógica.
15. Centros rurales de innovación educativa.

d) Las funciones relativas a la creación, puesta en funcionamiento, modificación, transformación, clasificación, traslado, clausura, supresión, régimen jurídico, y económico y administrativo de las unidades, secciones y centros a los que se refiere el apartado anterior, en todos sus niveles y modalidades educativas.

e) Las competencias, funciones y atribuciones que respecto de otros centros de titularidad pública no comprendidos en el párrafo c) confiere al Ministerio de Educación y Cultura la legislación vigente.

(...)

h) La aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

i) La realización de programas de experimentación e investigación educativa en el ámbito de sus competencias.

j) La regulación y, en su caso, edición de los documentos del proceso de evaluación de los alumnos, de acuerdo con los requisitos básicos establecidos por el Estado.

k) La elaboración, aprobación y ejecución de los programas de inversiones en construcciones, instalaciones y equipo general, en coordinación con la política general del Estado.

l) La elaboración, supervisión, aprobación, contratación y ejecución de proyectos de nueva construcciones, reforma, ampliación o mejora de las existentes, así como la dotación y el equipamiento referente a los centros públicos. Convocatoria y resolución de concursos y proyectos de edificios y material. El establecimiento de normas sobre redacción de proyectos técnicos. Las especificaciones técnicas y económicas del material y mobiliario. La elaboración y ejecución de proyectos de carácter experimental. La evaluación de la ejecución de las construcciones escolares.

m) La convocatoria, tramitación y resolución de los expedientes para la formalización de conciertos educativos, así como su control y posible revocación, de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado.

n) La convocatoria, tramitación y resolución de los expedientes para la concesión de subvenciones y beneficios a la iniciativa privada, distintas de las consideradas en el párrafo anterior.

ñ) Las funciones relativas a transporte escolar, comedores escolares, escuelas-hogar y centros de vacaciones escolares.

o) La inscripción de todos los centros públicos y privados de su ámbito territorial, a cuyo fin la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establecerá su propio registro.

p) La gestión de becas y ayudas al estudio comprendidas en las convocatorias de carácter estatal, de conformidad con la normativa básica estatal.

(...)



Sin entrar a realizar un análisis exhaustivo de esta cuestión, debe tenerse en consideración que este mismo Anexo concreta igualmente las funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado y las funciones compartidas y concurrentes entre la Administración estatal y autonómica.

Pues bien, realizada esta primera aproximación, no queda sino indicar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 25, apartado 2, al fijar las materias respecto de las que los **municipios** ejercerán competencias como propias, en lo que a educación se refiere, sólo contempla en el apartado n), la de *participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*

Por su parte, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) reguló la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación, estableciendo que *“las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.*

Pues bien, también se ejercerán como propias las competencias que atribuyan a los municipios otras normas con rango de ley respecto de las materias previstas en el art. 25.2 de la LRBRL o de cualquier otra materia (STC 41/2016).

Finalizaremos destacando la posibilidad de que los municipios ejerzan, en materia de educación, competencias delegadas, o, incluso, competencias distintas de las propias y delegadas (conocidas como “impropias”).

En el primer caso –por delegación– será necesario que se dé estricto cumplimiento a lo señalado en el artículo 27 (que prevé en su apartado 3.e) que esta materia es delegable, como también hace el art. 8.3 de la LOE); exigiéndose determinadas obligaciones de financiación y el mínimo temporal de un lustro .

En el segundo supuesto, ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas, será imprescindible la previa obtención de los informes requeridos en el art. 7.4 la LRBRL de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que ejerce la tutela financiera.



2.- EDUCACIÓN INFANTIL.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, establece en su Título I la ordenación de **la enseñanza infantil como una etapa única organizada en dos ciclos** que responden a una intencionalidad educativa, y que obliga a los centros a contar desde el primer ciclo con una propuesta pedagógica específica.

Expresamente, el artículo 12.1 de la LOE afirma que “la educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad”; teniendo carácter voluntario, según resulta de su apartado segundo.

El artículo 14 de dicha Ley ordena la etapa de Educación Infantil en dos ciclos, el primero de los cuales comprende hasta los tres años, que sería el que sería el propio de las guarderías municipales o escuelas infantiles.

Por su parte, el art. 2 bis 2.º de la citada LOE determina que las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa; siendo el artículo 6 bis el que fija la distribución competencial.

Quedando dentro del ámbito competencial de la CARM la educación (y dentro de ella, la infantil) en los términos indicados con anterioridad en esta nota, debemos descender al artículo 7 del Decreto del Presidente nº 29/2019, de 31 de julio, de reorganización de la Administración Regional, que establece que el departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de educación reglada no universitaria en todos sus niveles es la Consejería de Educación y Cultura.

Ahora bien, **no debe confundirse** la Educación Infantil (y, en concreto las **Escuelas Infantiles**) con los denominados **Centros de Atención a la Infancia (CAI)**, cuyo objeto es facilitar la vida familiar y profesional a las familias trabajadoras. La creación de estos “centros de servicios sociales especializados” sí es competencia municipal en aplicación de lo establecido en el artículo 24.b) de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (LSSRM), en relación con lo dispuesto en el artículo 10.1 de la misma Ley.

3.- MEDIDAS ESPECÍFICAS Y TEMPORALES.

El BORM nº ---, de --- de ----- de 2020, publicaba la Orden X de la Consejería de Educación y Cultura (departamento competente en materia de Educación en la CARM, como se ha indicado previamente), *por la que se adoptan medidas específicas y temporales ante el inicio del curso escolar 2020-2021 en los centros educativos de enseñanzas no universitarias de los municipios de X, Y y Z ante la situación epidemiológica existente por razón de los rebrotes de COVID-19 aparecidos en estas poblaciones*. Esta Orden ha sido prorrogada sucesivamente, encontrándose sus disposiciones vigentes a la fecha de la redacción de la presente nota.



El artículo 1º de la citada Orden, y como consecuencia de los brotes de Covid-19 registrados en las citadas localidades, retrasa la actividad educativa presencial de los alumnos **en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza no universitaria** incluidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, pertenecientes a los municipios de X, Y y Z.

La Orden, pues, está redactada en unos términos muy amplios, pues afecta a toda la enseñanza no universitaria incluida en el referido artículo 3 de la LOE. El apartado 2.a) del señalado artículo 3 menciona a la educación infantil entre las enseñanzas propias del sistema educativo, sin realizar distinción alguna de grados ni niveles; de forma que, consecuentemente, **se entiende que el primer ciclo de educación infantil se encuentra dentro del ámbito de aplicación del artículo 3 de la LOE.**

En atención a lo anteriormente expuesto, y salvo criterio mejor fundado en Derecho, se emiten las siguientes

CONCLUSIONES

Primera: El primer ciclo de educación infantil se encuentra incluido en el ámbito de aplicación del artículo 3 de la LOE.

Segunda: La Administración competente para la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades es la autonómica, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 16 del EARM. En concreto, el departamento de la CARM encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en materia de educación reglada no universitaria en todos sus niveles es la Consejería de Educación y Cultura.

Tercera: Se entiende, salvo criterio mejor fundado en Derecho, que todas las escuelas infantiles de los municipios indicados en la Orden dictada el día X de 2020 por la Consejería de Educación y Cultura se encuentran afectadas por lo dispuesto en la misma, independientemente de la Administración pública que ejerza las competencias sobre ellas y del título de atribución de aquella.

Cuarta: En el caso de que los centros en cuestión fueran CAI, el órgano competente para establecer las directrices sobre los mismos sería el Ayuntamiento correspondiente si esos centros fueran de titularidad municipal.

Independientemente de lo anterior, al tratarse de una cuestión que excede el ámbito del régimen local, se sugiere elevar consulta a la Consejería de Educación y Cultura, departamento autonómico competente por razón de la materia y que podrá realizar una interpretación auténtica de la Orden dictada por dicha Consejería el día X del año en curso.

Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.
Murcia, 19 de octubre de 2020.