

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

4397 *Decreto-ley 22/2020, de 23 de diciembre, de garantía de las Escuelas Infantiles de titularidad municipal.*

Sea notorio a todos los ciudadanos y ciudadanas que el Gobierno de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, promulgo y ordeno la publicación del Decreto-ley 22/2020, de 23 de diciembre, de garantía de las escuelas infantiles de titularidad municipal, ordenando a la ciudadanía y a las autoridades que lo cumplan y lo hagan cumplir.

PREÁMBULO

I

La educación infantil, como ha declarado UNICEF, es una etapa fundamental para el desarrollo físico y emocional de las personas, con efectos directos en la mejora del bienestar de los niños y las niñas y la promoción de la igualdad de género. Asimismo, tiene un gran impacto en la equidad y la reducción de la desigualdad y la pobreza infantil, constituyendo un baluarte para la formación del capital humano de una economía y por tanto en el crecimiento a largo plazo de la misma. Es por ello que dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas posee un papel especial dentro del Objetivo 4, que incluye la meta 4.2: «De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.»

Canarias sufre actualmente en esta materia un grave déficit que requiere un esfuerzo de todos los poderes públicos. Según el último Anuario estadístico elaborado por la Subdirección de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional, la tasa neta de escolaridad de 0 a 2 años en Canarias es solo del 22,6%, frente al 39,6 % de la media nacional (un 35 % frente a un 61,4 % si nos referimos a los 2 años) y con una edad media de acceso de 2,5 años, frente a los 1,9 años de la media estatal. Todo ello agravado por el escaso grado de implantación de la escuela pública, 10 puntos porcentuales inferior que en el conjunto de España. Revertir esta situación requerirá un esfuerzo sostenido en el tiempo, que el Gobierno de Canarias asumió desde su investidura, para presentar el correspondiente Mapa Escolar e incrementar la financiación para el primer ciclo de Educación Infantil hasta alcanzar la aspiración de una educación universal, pública y de calidad.

Sin perjuicio de su evidente alineación con la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, el Plan para la Reactivación Social y Económica de Canarias, aprobado en sesión celebrada por el Consejo de Gobierno el 1 de octubre de 2020 y debatido y ratificado en sesión del Parlamento de Canarias de fecha 22 de octubre de 2020, dentro de la Prioridad Estratégica número 1, referida al mantenimiento de los servicios públicos fundamentales, dedica su eje 1.6 al fomento de la educación infantil de 0 a 3 años, con el objetivo de garantizar la conciliación familiar y el acceso igualitario al mercado de trabajo. Dentro de este eje se prevé las medidas 1.06.01, 1.06.02 y 1.06.03 que incluyen ayudas al fomento de la escolarización temprana y sendas líneas de subvenciones destinadas tanto a centros públicos como privados de educación infantil, a lo que se añadirán las dotaciones previstas en el proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2021 y los recursos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España que sitúa el impulso de la educación infantil de 0 a 3

años dentro de su Política Palanca n.º 7 «Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades».

II

Sin embargo, en el momento actual, es imprescindible, por urgente y necesario, garantizar la actual red de escuelas infantiles de titularidad pública, que en esta Comunidad Autónoma son fundamentalmente de titularidad municipal. Dichos servicios son prestados por los ayuntamientos canarios como competencias impropias, esto es distintas a las propias o a las delegadas, lo que implica que cada Entidad Local debe cumplir en todo momento con los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. En particular, respecto del requisito de la obtención del informe de sostenibilidad financiera previsto en dicho precepto, la gravedad de la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 está provocando un escenario económico financiero que, si bien de modo transitorio, desvirtúa por completo los indicadores de estabilidad presupuestaria, regla de gasto y período medio de pago que sirven para determinar el sentido de dicho informe y por ende, de la habilitación para el ejercicio de la competencia. En tanto en cuanto se procede a implantar un modelo de gestión adecuado a los retos de la educación infantil, Canarias no puede permitirse el cierre de ninguna escuela infantil por el deterioro temporal de algún indicador o las dificultades en la obtención de dicho informe. Las escuelas de titularidad pública resultan esenciales para garantizar, en el contexto del Plan de Reactivación Económica y Social de Canarias, no solo la educación del alumnado procedente de entornos sociales y culturales menos favorecidos, sino también la eficacia de otras políticas sociales, como la igualdad de género y el acceso al mercado laboral. De igual manera, en la medida de las posibilidades de cada municipio y en el marco de su autonomía, deben removerse los obstáculos para la implantación de nuevas unidades o la ampliación o mejora de las existentes, si fuera preciso, bien sea para afrontar las necesidades derivadas de la crisis sanitaria, bien para dar una inmediata respuesta a las demandas vecinales.

III

El Estatuto de Autonomía de Canarias, atribuye en su artículo 133 a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución sobre educación. El artículo 21.1 del mismo, relativo a los derechos en el ámbito de la educación establece que «todas las personas tienen derecho a una educación pública, gratuita, aconfesional y de calidad, prestando especial atención a la educación infantil, en los términos de la ley». De acuerdo con el artículo 29 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, la educación infantil constituye un primer y fundamental eslabón educativo, siendo su objetivo «el desarrollo global de las capacidades de los niños y las niñas durante los primeros años, al inicio del proceso de aprendizaje». Por su parte, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias, artículo 11, recoge que los municipios canarios asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias, entre otras, en materia de educación.

El artículo 7.2 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que las competencias propias de los municipios solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas, a lo que se refieren también los apartados 4 y 5 del artículo 75 de nuestro Estatuto de Autonomía, que amparan la posibilidad de atribuir competencias propias a los ayuntamientos en materia de educación. De igual manera, el artículo 105 atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de

ejecución en materia de régimen local, que incluye la fijación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales de conformidad con lo previsto en el Estatuto.

El artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación, así como el artículo 29.8 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, imponen a las Administraciones públicas los mandatos de promover el incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo y de coordinar las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo, determinando a tal fin las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro. En el mismo sentido, la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación, en consonancia con el artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, al regular las competencias municipales en materia de educación infantil, en su primer apartado dispone que «las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales».

La presente norma pretende habilitar competencialmente a los ayuntamientos canarios, aún de modo transitorio y mientras se construye un instrumento de cooperación definitivo, sujeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que impulse adecuadamente la educación de 0 a 3 años, para el mantenimiento y la gestión de las escuelas municipales que impartan, o puedan impartir, el primer ciclo de educación infantil. De acuerdo con la legislación básica de régimen local, la determinación de una competencia propia como la aquí expuesta precisa de la aprobación de una norma con rango de ley. Dado que resulta perentorio garantizar que ninguna escuela infantil municipal pueda ver condicionada su actividad, resulta obligada la utilización del Decreto-ley sin que otro procedimiento de tramitación parlamentaria, siquiera por la vía de urgencia, pueda alcanzar dicho fin.

IV

El presente Decreto-ley está integrado por un artículo, una disposición adicional y una disposición final.

El artículo único habilita a los ayuntamientos canarios para poder crear, mantener y gestionar las escuelas infantiles de su titularidad, ya sea mediante gestión directa o mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación de contratos del sector público. Asimismo, en concordancia con el anterior, y utilizando la misma fórmula que emplea el artículo 22.3 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, se exime del requisito de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. Por último, se habilita un plazo de 12 meses para la aprobación de un instrumento de cooperación para la educación infantil que concrete, de un modo definitivo, las fórmulas adecuadas para su gestión y financiación compartida.

La disposición adicional única permite a los ayuntamientos destinar la parte condicionada del Fondo Canario de Financiación Municipal de 2021 a los gastos de esta naturaleza, como se ha permitido en 2020.

La disposición final única dispone la entrada en vigor del presente Decreto-ley el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», con vigencia para todo el ejercicio 2021.

V

El Decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F.5; 11/2002, de 17 de enero, F.4; 137/2003, de 3 de julio, F.3; y 189/2005, de 7 de julio, F.3), subvenir una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de

prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes. Asimismo, la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar este Decreto-ley se inscribe en el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación (STC de 28 de enero de 2020, Recurso de Inconstitucionalidad n.º 2208-2019), centradas en la respuesta a una crisis sin precedentes en los ámbitos sanitario, económico y social.

Por lo expuesto en la presente exposición de motivos, concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que señala el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias como presupuesto habilitante para recurrir a este tipo de norma en la que, además, se respetan los límites fijados en la misma norma para la aprobación de la iniciativa propuesta.

Este Decreto-ley cumple con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La necesidad, eficacia y proporcionalidad se ven plenamente respaldadas dado el interés general en el que se funda, siendo el Decreto-ley el instrumento más adecuado para recoger las medidas imprescindibles para garantizar su consecución. Se ajusta al principio de seguridad jurídica y transparencia por su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico de aplicación y la identificación clara de su propósito, ofreciendo una explicación completa de su contenido en esta parte expositiva. Finalmente, dado que la norma no impone cargas administrativas, más bien al contrario, las elimina, se entiende plenamente cumplida la adecuación al principio de eficiencia.

La medida contemplada ha sido informada por unanimidad por el Comité Ejecutivo de la Federación Canaria de Municipios e informada de conformidad por el Consejo Municipal de Canarias.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, a propuesta conjunta del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, y previa deliberación del Gobierno en su reunión celebrada el día 23 de diciembre de 2020, dispongo:

Artículo único. Garantía de las escuelas municipales de titularidad municipal que imparten el primer ciclo de educación infantil.

1. Los ayuntamientos canarios podrán proponer la creación de escuelas infantiles municipales, así como mantener y gestionar las escuelas de su titularidad, ya sea mediante gestión directa o mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación de contratos del sector público.

2. La creación de escuelas infantiles, cuyos titulares sean los ayuntamientos canarios, se realizará por convenio entre estos y la Consejería de Educación, de acuerdo con los requisitos previstos en la normativa educativa.

3. El ejercicio de las funciones citadas en el apartado 1 del presente artículo no requerirá, en ningún caso, los informes previos que establece el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

4. En el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la presente norma, la Consejería competente en materia de educación aprobará un instrumento de cooperación con los ayuntamientos canarios para el primer ciclo de educación infantil, en el que se concreten las fórmulas adecuadas para su gestión y financiación compartida.

Disposición adicional única. Utilización del Fondo Canario de Financiación Municipal.

Durante 2021, además de los recursos financieros existentes, los ayuntamientos canarios podrán destinar hasta el 100% de la parte del Fondo, previsto en el

artículo 1.1.a) de la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal, a la financiación de actuaciones recogidas en esta norma.

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

El presente Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», manteniendo su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021.

Canarias, 23 de diciembre de 2020.—El Presidente del Gobierno, Ángel Víctor Torres Pérez.—El Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, Julio Manuel Pérez Hernández.—La Consejera de Educación, Universidades y Deportes, Manuela de Armas Rodríguez.

(Publicado en el «Boletín Oficial de Canarias» número 267, de 28 de diciembre de 2020. Convalidado por Acuerdo del Parlamento de Canarias, publicado en el «Boletín Oficial de Canarias» número 26, de 8 de febrero de 2021)