



Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 22/2020¹,

relatiu al Projecte de decret pel qual s'aprova el text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil

En la sessió de dia 10 de juny de 2020, el Consell Consultiu, format per l'Hble. Sr. Antonio José Diéguez Seguí, president, l'Hble. Sra. Maria Ballester Cardell, consellera secretària, i els consellers Hble. Sr. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. José Argüelles Pintos, Hble. Sra. Antonia María Perelló Jorquera i Hble. Sr. Bartolomé Jesús Vidal Pons, amb l'assistència de la lletrada en cap —amb veu però sense vot—, ha acordat per unanimitat emetre el següent

DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

1. El 3 de febrer de 2020 la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa de la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca subscriu un informe justificatiu sobre l'oportunitat d'iniciar el procediment d'elaboració d'un text consolidat del *Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil* atès que, des de la seva aprovació, aquest Decret s'ha modificat en dues ocasions: la primera, mitjançant el Decret 78/2008, d'11 de juliol i, la segona, mitjançant el Decret 58/2019, de 2 d'abril.

Segons explica, aquesta darrera modificació —efectuada a través del projecte examinat en el nostre anterior Dictamen 78/2019—, afectà a diferents disposicions addicionals i transitòries per la qual cosa, d'acord amb la recomanació d'aquest òrgan de consulta sobre la necessitat d'avaluar el Decret 60/2008 i d'integrar en l'ordenament jurídic una norma clara, assequible, fàcilment comprensible i coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, considera necessària l'elaboració d'un text consolidat. En el seu informe la directora general adverteix també del següent:

[...] Així mateix, esdevé necessari consolidar aquest Decret, tot fent un aclariment en la disposició transitòria vuitena, en el sentit que el compliment de la disposició addicional primera es refereix als punts 2 a 5 d'aquesta disposició, però no al punt 1, perquè si els centres (amb llicència municipal d'activitats però no autoritzats) complissin qualcun dels requisits establerts en el punt 1, ja serien considerats centres singulars i l'únic que necessitarien fer seria tramitar l'autorització administrativa corresponent, però no estarien condicionats pel termini de dos o quatre anys establerts en la disposició transitòria vuitena, perquè no els hi seria d'aplicació, sinó per l'article 7 i la disposició addicional primera del Decret 60/2008.

2. Atès l'informe anterior, el 4 de febrer de 2020 el conseller d'Educació, Universitat i Recerca resol iniciar el procediment d'elaboració del Projecte de decret de consolidació

¹ Aquest document està pendent de correcció llingüística.

del Decret 60/2008, de 2 de maig i designar la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa com a òrgan responsable de la tramitació. En la seva resolució el conseller reproduceix, per justificar la necessitat de dur a terme la consolidació, els arguments recollits en l'informe anterior de la directora general i, finalment, en el punt segon ordena: «[...]2. *Dur a terme la consolidació d'aquest Decret, tot fent un aclariment en la disposició transitòria vuitena del decret en el sentit que el compliment de la disposició addicional tercera es refereix només als punts 2 a 5 d'aquesta disposició.*».

3. Tot seguit consta en l'expedient una còpia del Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil que fou publicat al BOIB núm. 63, de 8 de maig de 2008 i que és objecte de consolidació a través d'aquest procediment.

4. A continuació s'incorporen a l'expedient dos informes d'impacte de gènere emesos per l'Institut Balear de la Dona:

–El primer, emès el 10 d'abril de 2008, amb caràcter favorable al Projecte de decret aprovat posteriorment com a Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil.

–El segon, emès el 20 de març de 2019 sobre el Projecte de decret de modificació del Decret 60/2008, aprovat posteriorment pel Govern com a Decret 58/2019, de 26 de juliol, amb caràcter favorable a l'aprovació de la norma; on es considera que «no és pertinent al gènere i no incidirà en les desigualtats entre homes i dones», si bé es fan algunes recomanacions sobre el llenguatge emprat en la proposta.

5. Seguidament s'incorpora també en l'expedient, sense data, un esborrany inicial del Projecte de decret que duu com a títol «Text consolidat del Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres del primer cicle d'educació infantil», que incorpora tots els canvis derivats de les dues modificacions operades a través del Decret 78/2008 i del Decret 58/2019, i que inclou, com a fórmula ritual, «oït el Consell Consultiu».

6. El 5 de febrer de 2020 la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa sol·licita al secretari general de la Conselleria l'emissió d'informe sobre el Projecte de decret de consolidació, en compliment del que disposa l'article 62.3 a) de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.

7. En contestació a la seva sol·licitud, el 10 de febrer següent, el secretari general de la Conselleria impulsora de la norma emet el seu informe on conclou favorablement al procediment seguit en la seva elaboració, si bé condicionat al compliment de les següents observacions:

[...]

7. Finalment volem fer una sèrie d'observacions al projecte de text consolidat de referència:

a) Pel que fa al títol, proposam: «*Decret XX/2020, de febrer de 2020, pel qual s'aprova el Text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil.*».

b) Pel que fa al preàmbul: cal que reflecteixi l'actuació de consolidació dels texts normatius que du a terme (vegeu els exemples citats a la lletra següent), així com l'aclariment que inclou. En el darrer paràgraf del preàmbul (a part de fer-hi constar la data adequada) s'ha de fer constar la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu/oït el Consell Consultiu». En el text del decret que finalment s'aprovi s'optarà per una o altra fórmula, segons si el decret s'adopta conforme al seu dictamen o se n'aparta (art. 4.3 de la Llei 5/2010, de 16 de juny).

c) Per altra banda, cal que l'estructura de la norma pretesa s'adapti a l'estructura dels Decrets que aproven textos consolidats. Citem dos exemples per a la Direcció General instructora:

—Decret 14/2016, d'11 de març, pel qual s'aprova el text consolidat del Decret sobre contractació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (BOIB núm. 33, de 12 de març de 2016).

—Decret 16/2016, de 8 d'abril, pel qual s'aprova el text consolidat del Decret pel qual es regulen les indemnitzacions per raó del servei del personal al servei de l'Administració autonòmica de les Illes Balears (BOIB núm. 45, de 9 d'abril de 2016).

8. El 17 de febrer de 2020 la directora general responsable de la tramitació sol·licita al secretari general de la Conselleria l'emissió d'un nou informe en relació amb el text consolidat del Decret 60/2008. En el seu escrit explica que considera necessari introduir uns nous aclariments que no s'havien incorporat al text consolidat anterior si bé de l'entrada en vigor de la darrera modificació del Decret 60/2008 s'han anat aplicant per autoritzar l'obertura d'aquests centres. Més en concret són els següents:

a) Es fa un aclariment a l'article 9.2.c.3. L'espai per canvi de bolquers ha de ser d'una superfície mínima d'1,8 m², de la mateixa manera que s'estableix en els apartats anteriors c1 i c2. No tindria cap sentit que no fos així. Per això cal esmenar aquesta llacuna perquè hi hagi coherència entre els apartats c1, c2 i c3

b) A l'article 9.2d) es deixa clar que cada aula ha de disposar d'una instal·lació idònia per a la neteja del cos sencer (banyera, pica o plat de dutxa), sense perjudici de què aquesta instal·lació es pot fer servir per dues aules, tal com s'indica en el mateix apartat d). Aquí també cal esmenar aquesta llacuna perquè hi hagi coherència amb el redactat de l'apartat d).

c) A la disposició addicional primera [centres singulars], en el seu apartat 5.g) es substitueix «aula» per «espai», amb coherència amb els apartats e), f) i h) del mateix punt 5 d'aquesta disposició. I en l'apartat k) del mateix punt 5) abans esmentat es substitueix «certificat» per «informe», amb coherència amb el que s'estableix a l'apartat 1 de la mateixa disposició addicional primera «in fine».

9. A continuació s'incorpora a l'expedient una segona versió del Projecte de decret de consolidació, sense data, que incorpora tots els aclariments anteriors, a més de la supressió de la disposició transitòria sisena «[...] atès que els terminis que s'establien per dur a terme certes actuacions ja s'han esgotat i, pel mateix motiu, també s'eliminen el paràgraf tercer de la disposició transitòria primera i el paràgraf primer de la disposició transitòria segona».

Aquesta segona versió també s'adapta a l'estructura dels textos consolidats –amb un article únic, pel qual s'aprova el text consolidat; una disposició addicional primera, sobre denominacions; una disposició addicional segona, sobre remissions normatives,

que s'han d'entendre fetes al present Decret–; una disposició derogatòria única, mitjançant la qual es deroguen expressament el Decret 60/2008, de 2 de maig i el Decret 78/2008, d'1 de juliol– i una disposició final sobre l'entrada en vigor, a l'endemà de la seva publicació en el BOIB.

10. El 20 de febrer de 2020 el secretari general de la Conselleria impulsora de la norma emet informe complementari en relació amb els nous aclariments proposats on conclou que no modifiquen el sentit favorable del seu informe anterior, de 10 de febrer, i que s'han d'entendre afegits a l'aclariment inicial, en què es motivava la necessitat de sol·licitar l'emissió del preceptiu dictamen al Consell Consultiu sobre el text consolidat, d'acord amb l'article 62.4 de la Llei 1/2019. No obstant això, el secretari general adverteix a la directora general instructora de què d'acord amb l'article 62.2 de la Llei 1/2019 anterior, *«[...] és el conseller competent per raó de la matèria el que ha d'indicar, quan ho consideri adient, la possibilitat (entre d'altres) d'aclarir les disposicions del text consolidat. Per tant caldrà incorporar a l'expedient la citada indicació per part del conseller d'Educació, Universitat i Recerca»*.

11. Consta seguidament a l'expedient que el conseller d'Educació, Universitat i Recerca resol, el 26 de febrer següent, donar la seva conformitat al text consolidat del Decret de referència amb la inclusió dels nous aclariments proposats per la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa mitjançant l'escrit de 17 de febrer de 2020.

12. A través de resolució de 2 de març de 2020, la directora general instructora inclou en l'expedient dues còpies autoritzades del *Projecte de decret XX/2020, de XX, pel qual s'aprova el text consolidat del decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil*, en versió catalana, i fa constar que aquesta és la versió final sobre la qual el Consell Consultiu ha d'emetre el seu preceptiu informe.

13. El passat dia 9 de març de 2020 es registrà d'entrada en aquesta seu una sol·licitud de la presidenta de les Illes Balears d'emissió de dictamen preceptiu sobre el Projecte de decret de referència, dirigida al president d'aquest òrgan de consulta. Amb la seva consulta adjuntava un ofici del conseller d'Educació, Universitat i Recerca emès el 2 de març anterior, de tramesa de l'expedient a la presidenta de les Illes Balears per a la sol·licitud del nostre dictamen que fonamentava en què *«[...] atès que el projecte de text consolidat inclou l'aclariment dels reglaments que es consoliden»*, tot de conformitat amb el que disposen els articles 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears en relació amb els articles 18.7 d) i 21 a) de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera

La legitimació de la presidenta de les Illes Balears i caràcter del dictamen

La presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, i el Consell Consultiu és competent per emetre'l, en virtut dels articles 18.7d) i 21.a de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta.

En el present cas ens trobam davant un Projecte de decret que té per objecte l'aprovació d'un text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil, aprovat per Decret 60/2008, de 2 de maig, i posteriorment modificat en dues ocasions: la primera, mitjançant el Decret 78/2008, d'11 de juliol i, la segona, mitjançant el Decret 58/2019, de 2 d'abril. Per determinar la naturalesa del nostre dictamen cal observar aquí que l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora d'aquest òrgan de consulta preveu com un dels supòsits d'emissió preceptiva de dictamen «7. *Els projectes de disposició reglamentàries del Govern i de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears[...]*» si bé aquest precepte legal va ser modificat mitjançant la disposició final primera de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (normativa d'aplicació en la data de la consulta). En l'actual redacció l'article 18.7 recull, en diferents apartats, una sèrie de supòsits excepcionals que estan exclosos de dictamen preceptiu i, entre d'altres, en el seu apartat d), exclou de consulta els projectes reglamentaris sobre textos consolidats, amb una salvedat: «[...] *excepte els harmonitzats en els termes previstos en l'article 62.4 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears*».

Per remissió de l'anterior precepte legal, l'article 62 de la Llei 1/2019 —que regula actualment el procediment simplificat d'elaboració dels textos consolidats de reglaments— disposa el següent:

[...]

4. Quan els projectes de textos consolidats incloguin l'harmonització, l'aclariment o la regularització dels reglaments que es consoliden, serà també preceptiu el dictamen del Consell Consultiu.

En el present cas el projecte de decret pel qual s'aprova el text consolidat inclou uns aclariments que afecten als reglaments que es consoliden, tal com adverteix en el seu ofici el conseller d'Educació, Universitat i Recerca i tal com explica també l'òrgan responsable de la tramitació. En conseqüència amb l'exposat no hi ha dubtes sobre el caràcter preceptiu de la nostra consulta.

Segona

Marc normatiu i competencial

A continuació cal analitzar el marc normatiu en què s'insereix el Projecte de decret pel qual s'aprova el Text consolidat i, més concretament, interessa examinar quina és la relació de disposicions afectades per aquest Projecte de decret en ser objecte de consolidació.

Tal com informa la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat responsable de la tramitació en la seva memòria justificativa de la necessitat d'elaborar un text consolidat del Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil, aquest Decret, des de la seva aprovació, ha estat modificat en dues ocasions: la primera, mitjançant el Decret 78/2008, d'1 de juliol i, la segona, mitjançant el Decret 58/2019, de 2 d'abril. Segons explica, d'acord amb les regles de bona tècnica legislativa i seguint la recomanació d'aquest òrgan de consulta (recollida en el nostre anterior Dictamen 78/2019), sobre la necessitat d'avaluar el Decret 60/2008, resultava necessària l'elaboració d'aquest text consolidat, incorporant-hi els preceptes nous i eliminant-ne els derogats o substituïts, per tal d'integrar 2008 i d'integrar en l'ordenament jurídic una norma clara, assequible, fàcilment comprensible i coherent amb la resta de l'ordenament jurídic.

Així, el Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil (publicat al BOIB núm.63, de 8 de maig de 2008) després d'haver-se publicat va ser modificat en dues ocasions per les normes següents:

—Decret 78/2008, d'11 de juliol, que afegeix un número 1 al primer paràgraf de l'article 3 del Decret 60/2008, de 2 de maig; modifica la lletra *h*) de l'apartat 5 de la disposició addicional primera d'aquest Decret i suprimeix la seva disposició transitòria setena (passant la disposició transitòria vuitena a ser la setena).

—Decret 58/2019, de 2 d'abril, que modifica per segona vegada el Decret 60/2008 en els següents termes: afegeix un apartat 4 a l'article 12; modifica el punt 3 i el punt 5d) de la disposició addicional primera (centres singulars) i afegeix l'apartat k) al punt 5è; modifica el títol de la disposició addicional sisena; inclou una disposició transitòria vuitena («Centres no autoritzats amb llicència municipal d'activitats») —afectada per un dels aclariments proposats— i inclou una disposició transitòria vuitena.

Totes aquestes normes són les que resulten afectades òbviament pel Projecte de decret que s'examina (que preveu la seva derogació expressa, conjuntament amb la derogació del Decret 60/2008, de 2 de maig, inicial) i constitueixen, per tant, les normes objecte de consolidació. A més, el Projecte introdueix uns aclariments (com veurem) que també afecten als decrets objecte de consolidació.

Altrament, des del punt de vista competencial, com que es tracta d'un projecte de decret pel qual s'aprova un text consolidat d'un decret anterior —el Decret 60/2008, de 2 de maig— ja aprovat pel Govern de les Illes Balears en exercici de la seva competència reglamentària en matèria d'educació (d'acord amb l'article 36.2 de l'Estatut

d'Autonomia, que atribueix a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears competència sobre desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats), no hi ha dubte de què el Govern balear resulta competent també per aprovar aquest Projecte, a instància del conseller d'Educació, Universitat i Recerca, que té actualment atribuïda la competència en matèria d'impuls i foment de la implantació de l'educació de 0-3 anys, a través de la Direcció General de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa, en virtut de l'apartat sisè de l'article 2 del Decret 21/2019, de 2 d'agost, de la presidenta de les Illes Balears pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears. En qualsevol cas, cal recordar aquí que, en el nostre anterior Dictamen 78/2019, relatiu al projecte de decret de modificació del Decret 60/2008 (aprovat com a Decret 58/2019, de 2 d'abril) sobre aquesta qüestió competencial vàrem dir (en la Consideració jurídica segona) el següent:

[...] L'article 46 de la Llei estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. L'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

L'article 36.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears atorga la competència a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre el desenvolupament legislatiu i d'execució de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats.

L'article 14.7 de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació, estableix que les administracions educatives han de determinar els continguts educatius del primer cicle d'educació infantil i han de regular els requisits que han de complir els centres que imparteixen aquest cicle, relatius, en tot cas, a la relació numèrica alumne-professor, a les instal·lacions i al nombre de places escolars. A més a més, l'article 118 disposa que correspon també a les administracions educatives adaptar el títol V de la Llei, sobre la participació, l'autonomia i el govern dels centres, a les característiques dels centres que imparteixen únicament el primer cicle d'educació infantil, i que aquesta adaptació ha de respectar els principis d'autonomia i participació de la comunitat educativa.

Atesa la competència pròpia de la Comunitat Autònoma sobre la matèria objecte de regulació, correspondrà al Consell de Govern aprovar el Projecte ara sotmès a consulta, mitjançant un decret.

Tercera

Procediment d'elaboració del projecte de text consolidat

En relació amb el procediment d'elaboració dels textos consolidats, hem de recordar aquí que la disposició final segona de la Llei 5/2015, de 23 de març, de racionalització i simplificació de l'ordenament legal i reglamentari de la comunitat autònoma de les Illes Balears, va afegir un segon paràgraf a l'article 18.7 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears que disposava el següent:

D'acord amb el procediment que estableix la secció 3a del capítol III del títol IV de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, en el cas de projectes de reglaments pels quals s'aproven texts consolidats el dictamen només s'ha de pronunciar sobre el compliment efectiu de les limitacions substantives dels texts consolidats i de les normes procedimentals específiques aplicables a l'elaboració d'aquests texts que estableix la llei esmentada.

Fins ara, aquest òrgan de consulta havia sostingut en la seva doctrina (dictàmens 114/2015, 131/2015 i 5/2016, relatius tots ells a projectes de textos consolidats), que d'aquest segon paràgraf del precepte legal anterior es desprenia que, davant d'un projecte de text consolidat només s'havia de pronunciar sobre dos aspectes:

- Sobre el compliment efectiu de les limitacions substantives dels textos consolidats.
- Sobre les normes procedimentals específicament aplicables a l'elaboració de textos consolidats.

Ara bé, hem d'observar aquí que la redacció actual de l'article 18.7 de la Llei 5/2010 anterior, després de la modificació operada per la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, ja no contempla aquest paràgraf. No obstant això arribats a aquest punt hem de reiterar la nostra doctrina anterior atès que aquest precepte legal es remet, en el seu apartat d), a l'article 62.4 de la Llei 1/2019 per exigir el pronunciament preceptiu del Consell Consultiu en el cas de projectes de reglaments de textos consolidats harmonitzats, com hem dit abans, i és ara l'article 62 el que actualment regula el «procediment simplificat d'elaboració de texts consolidats de reglaments» en substitució de l'ex article 47 bis de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears. En termes semblants a l'anterior precepte legal, l'article 62 exigeix, per exemple, que l'informe de la secretària general de la Conselleria es pronunciï, com veurem, sobre l'adequació del procediment seguit «[...] d'acord amb la limitació i els tràmits procedimentals que estableix aquest article».

En conseqüència amb l'exposat, en aquesta consideració jurídica, el Consell Consultiu analitzarà aquest segon aspecte referit al compliment d'aquest procediment i deixarem l'anàlisi del primer aspecte, relatiu a les limitacions de la potestat reglamentària de consolidació, per a les darreres consideracions jurídiques d'aquest dictamen.

Pel que fa al procediment cal tenir en compte aquí que la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, va entrar en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, d'acord amb la seva disposició final onzena. Com es va publicar el dia 2 de febrer de 2019, la Llei va començar a vigir el 3 de febrer.

En el present cas, el procediment d'elaboració de la disposició general sotmesa a consulta es va iniciar mitjançant una resolució del conseller de dia 4 de febrer de 2020; en conseqüència, s'hi han d'aplicar els tràmits regulats en aquesta Llei per a l'elaboració dels projectes de reglament de textos consolidats.

Aquets tràmits venen recollits, com hem dit, en l'article 62 de la Llei 1/2019 que, en el seu apartat primer, disposa que els textos consolidats de reglaments s'han d'aprovar seguint els tràmits del procediment simplificat que regula aquest article.

Pel que fa a l'inici, en l'apartat 2 aquest article preveu que el procediment l'inicia «el conseller competent per raó de la matèria, el qual ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment i ha de justificar la necessitat de dur a terme la consolidació», (en termes semblants a l'ex article 47 bis), si bé l'article 62.2 inclou un incís final que disposa que aquest òrgan: «També ha d'indicar, quan ho consideri adient, la possibilitat d'harmonitzar, aclarir i regularitzar les disposicions del text consolidat».

D'altra banda, l'apartat 3 de l'article 62 preveu els tràmits i els informes que únicament s'han d'acomplir en el procediment d'elaboració de textos consolidats, a saber:

- a) Informe de la secretaria general de la conselleria corresponent, que s'ha de referir a l'adequació del procediment seguit, d'acord amb la limitació i els tràmits procedimentals que estableix aquest article.
- b) Informe d'impacte de gènere, en els casos en què de les normes objecte de consolidació no s'hagués emès aquest informe en el moment en què es tramitaren. Aquest informe s'ha d'emetre en el termini de deu dies hàbils.

Finalment, l'apartat 4 de l'article 62 preveu, com un tràmit addicional, l'emissió del nostre preceptiu dictamen sobre els projectes de textos consolidats que incloguin «[...] l'harmonització, l'aclariment o la regularització dels reglaments que es consoliden» (com és el nostre cas, com veurem).

Atès l'exposat i vist els antecedents d'aquest dictamen, examinem, a continuació, el compliment dels tràmits essencials següents:

1. Inici del procediment

L'apartat 2 de l'article 62 disposa que el conseller competent per raó de la matèria ha de resoldre l'inici del procediment, ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment i ha de justificar la necessitat de dur a terme la consolidació. A més a més, aquest òrgan ha d'indicar, quan ho consideri adient, la possibilitat d'harmonitzar, aclarir i regularitzar les disposicions del text consolidat. D'aquest precepte s'extreu que la Llei 1/2019 exigeix el compliment d'un requisit formal (designar l'òrgan responsable de tramitar el procediment) i de dos requisits materials (justificar la necessitat de dur a terme la consolidació i indicar la possibilitat d'harmonitzar, aclarir i regularitzar les disposicions del text consolidat).

En el present cas tots aquests requisits consten acompanyats atès que, de l'expedient es desprèn que el procediment es va iniciar, el 4 de febrer de 2020, mitjançant resolució del conseller d'Educació, Universitat i Recerca (òrgan competent per raó de la matèria) el qual, a través de la mateixa resolució, va designar la directora general de Primera Infància, Innovació i Comunitat Educativa com a òrgan responsable de la tramitació. En la seva resolució, el conseller justificava també la necessitat de dur a terme la consolidació del Decret 60/2008, de 2 de maig, en els mateixos arguments recollits en la memòria justificativa de la directora general anterior, que reproduïx, relatius a la necessitat d'integrar, per raons de bona tècnica legislativa i seguint les recomanacions del Consell Consultiu, en una única norma tots els canvis soferts per aquest Decret que ha estat modificat en dues ocasions (la darrera durant l'any 2019, amb posterioritat, per tant, a l'entrada en vigor de la Llei 5/2015, de 23 de març, de racionalització i simplificació de l'ordenament legal i reglamentari de la comunitat autònoma, motiu pel

qual no consta recollit en el seu Annex 2 com un dels decrets a consolidar). Finalment consta que, en el punt segon de la seva resolució d'inici, el conseller ordenava també: «[...]2. *Dur a terme la consolidació d'aquest Decret, tot fent un aclariment en la disposició transitòria vuitena del decret en el sentit que el compliment de la disposició addicional tercera es refereix només als punts 2 a 5 d'aquesta disposició*», donant compliment així a l'incís final de l'article 62.2.

Altrament, pel que fa als nous aclariments dels decrets objecte de consolidació proposats per la directora general mitjançant escrit de 17 de febrer de 2020 hem d'observar també aquí que, de l'expedient es desprèn que, mitjançant resolució de 26 de febrer següent, el conseller d'Educació, Universitat i Recerca donà la seva conformitat a l'esborrany final del Projecte de text consolidat amb la inclusió dels nous aclariments, a més de l'inicial ja referit en la seva resolució d'inici del procediment.

2. Instrucció del procediment: informes preceptius

L'article 62.3 preveu com a únics tràmits que s'han d'acomplir en el procediment simplificat d'elaboració de textos consolidats els mateixos que preveia l'ex article 47 bis, a saber: *a) l'informe de la secretaria general* de la conselleria corresponent (que s'ha de referir a l'adequació del procediment seguit, d'acord amb la limitació i els tràmits procedimentals que estableix aquest article) i *b) l'informe d'impacte de gènere* (que s'ha de demanar en els casos en què de les normes objecte de consolidació no s'hagués emès aquest informe en el moment en què es tramitaren). Altrament, en el seu apartat 4, l'article 62 preveu el dictamen del Consell Consultiu com un tràmit preceptiu més a complir en el cas de projectes de textos consolidats – com és el nostre cas – que incloguin «[...] *l'harmonització, l'aclariment o la regularització dels reglaments que es consoliden* [...]».

En el present cas, pel que fa a l'*informe de la secretaria general* de la Conselleria corresponent, consta a l'expedient que el secretari general de la Conselleria impulsora de la norma emeté, el 10 de febrer, un primer informe on conclogué favorablement al procediment seguit en l'elaboració del projecte de decret de consolidació, si bé amb observacions sobre el projecte. Amb posterioritat també consta que el secretari va emetre un segon informe, complementari de l'anterior, després dels nous aclariments proposats per la directora general, que no modificà el sentit favorable del primer, tot advertint de què s'havia d'incorporar a l'expedient una resolució del conseller d'Educació, Universitat i Recerca de conformitat sobre els nous aclariments proposats.

Altrament, pel que fa a l'*informe d'impacte de gènere* (previst en l'article 5 de la Llei balear 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes,) a l'expedient consten incorporats dos informes emesos per l'Institut Balear de la Dona: el primer, emès el 10 d'abril de 2008, amb caràcter favorable al Projecte de decret aprovat com a Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil; i el segon, emès el 20 de març de 2019 sobre el Projecte de decret pel qual s'operà la segona modificació del Decret 60/2008 inicial i que es va aprovar com a Decret 58/2019, de 26 de juliol, d'acord amb el nostre dictamen, en sentit favorable a la norma, si bé amb recomanacions lingüístiques.

No obstant això, hem d'observar aquí que *no consta que la Conselleria hagi incorporat a l'expedient l'informe de l'Institut Balear de la Dona relatiu al projecte pel qual s'aprovava la primera modificació del Decret 60/2008, de 2 de maig*, posteriorment aprovat com a Decret 78/2008, d'11 de juliol (publicat al BOIB núm.100/2008), i que també és objecte de consolidació. De conformitat amb el que estableix l'article 62.3 b) de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears els projectes de textos consolidats s'han de sotmetre a l'informe d'impacte de gènere «[...]en els casos en què les normes objecte de consolidació no s'hagués emès aquest informe en el moment en què es tramitaren.[...]». En conseqüència la Conselleria promotora haurà de demanar a l'Institut Balear de la Dona l'emissió d'aquest informe, en el cas de què no ho hagués fet, i incorporar-lo a l'expedient abans de l'aprovació, pel Consell de Govern, del Decret del text consolidat. Aquesta observació té caràcter *essencial* per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu» prevista en l'article 4.3 de la Llei 5/2010.

Arribats a aquest punt hem d'observar també que, en el present cas, si bé tots els decrets detallats en la memòria justificativa de la directora general i objecte de consolidació consten publicats en el BOIB, aquest òrgan consultiu no té la certesa de què tots s'aproveïssin seguint el procediment legalment establert, atès que no tots foren objecte del nostre dictamen. Així, sí consta que s'hagués demanat dictamen sobre el Projecte de decret inicial que posteriorment s'aprovà com a Decret 60/2008, de 2 de maig (d'acord amb el nostre anterior Dictamen 58/2008) i també consta que vàrem tenir ocasió d'examinar la segona modificació del Decret inicial efectuada pel Govern mitjançant el Decret 58/2019, de 2 d'abril (aprovat d'acord amb el nostre Dictamen 78/2019). En ambdós dictàmens vàrem examinar l'adequació del procediment seguit i vàrem fer observacions essencials (en el darrer cas sobre l'audiència atorgada). En canvi, hem d'advertir aquí de què no consta que s'hagués demanat dictamen sobre la primera modificació del Decret 60/2008, efectuada mitjançant el Decret 78/2008, d'11 de juliol, que fou aprovat pel Consell de Govern només tres mesos després de l'entrada en vigor del Decret inicial.

Finalment, l'apartat 4 de l'article 62 de la Llei 1/2019 preveu l'emissió, amb caràcter preceptiu, del dictamen del Consell Consultiu en el cas de projectes de textos consolidats que incloguin «[...] l'harmonització, l'aclariment o la regularització dels reglaments que es consoliden [...]». Aquest tràmit és el que en aquests moments es dona compliment i ja hem justificat –en la consideració jurídica primera– el caràcter preceptiu del nostre dictamen.

Fins aquí arriba l'examen del compliment dels tràmits essencials específicament previstos en l'article 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, pel qual es regula el procediment simplificat d'elaboració dels textos consolidats.

Quarta

Estructura del projecte

Quant a l'estructura, el Projecte de text consolidat que s'examina conté: un preàmbul, en què s'exposa la finalitat del Projecte (refondre en un únic text el contingut normatiu

del Decret 60/2008, que resulta de la redacció inicial i de les successives modificacions reglamentàries posteriors), es justifica la necessitat de consolidació (per integrar tots aquests canvis en una norma clara, assequible i fàcilment comprensible i coherent amb la resta de l'ordenament jurídic), s'exposen els aclariments que s'introdueixen i la relació de disposicions afectades per la consolidació; un article únic, que indica quin és l'objecte d'aquest Decret (aprovar el Text consolidat del Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil); una disposició addicional primera, que explica, adequadament, que totes les denominacions compreses en el Decret d'òrgans, càrrecs, professions i funcions que apareixen en gènere masculí s'han d'entendre referides al masculí o al femení segons el sexe del titular o de la persona de qui es tracti (en línia amb la doctrina continguda en els nostres dictàmens 194/2009 i 104/2010, entre d'altres); una disposició addicional segona, que estableix que totes les referències al Decret 60/2008, de 2 de maig, s'hauran d'entendre fetes al present Decret; una disposició derogatòria única, que deroga expressament el Decret 60/2008, de 2 de maig, i les seves modificacions posteriors operades pel Decret 78/2008, d'11 de juliol, i el Decret 58/2019, de 2 d'abril, i una previsió final (sense títol, si bé atès el seu contingut seria equivalent a una disposició final única) relativa a l'entrada en vigor del Decret l'endemà de la seva publicació en el BOIB (requisit aquest, el de la publicació dels projectes de textos consolidats, que exigeix actualment l'apartat 5 de l'article 62 de la Llei 1/2019). A continuació del Projecte de decret s'afegeix, en forma d'annex (si bé no s'empra aquesta denominació, ni cap altra), el Text consolidat que s'aprova.

Cinquena

Límits de la potestat reglamentària d'elaboració dels textos consolidats

Arribats a aquest punt de la nostra anàlisi, i abans d'entrar a analitzar el contingut material del Projecte sotmès a consulta, hem de reiterar el limitat abast d'aquest procediment d'aprovació d'un text consolidat. En efecte, de conformitat amb l'apartat primer de l'article 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears s'entén per text consolidat d'un reglament «el que reuneix en una única versió el text inicial del reglament, amb la substitució de les disposicions modificades, l'eliminació de les derogades expressament i la incorporació de les adicionades, en termes similars a la previsió que contenia el segon paràgraf de l'apartat 1 de l'ex article 47 bis de la Llei 4/2001, si bé aquest paràgraf afegia l'incís final «[...]sempre que hagin estat aprovades seguint el procediment reglamentari general i publicades en el Butlletí Oficial de les Illes Balears», que desapareix en l'actual art. 62.1 de la Llei 1/2019 vigent.

Altrament, hem d'observar aquí també que l'ex article 47 bis de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears ja derogada preveia també, en el seu apartat 1, un tercer paràgraf que disposava que: «Aquest procediment simplificat no es pot fer servir quan la nova norma pretengui incorporar modificacions que no hagin estat objecte d'aprovació i publicació oficial, llevat que es tracti de modificacions estrictament gramaticals, terminològiques o d'estil per raons de correcció lingüística».

disposicions hagin estat aprovades seguint el procediment general i publicades. Sembla una redundància. La qüestió és que es tracti de normes reglamentàries vigents, del mateix rang jeràrquic. Dit d'una altra manera, no es poden consolidar, principalment amb el concepte que maneja l'Avantprojecte, textos reglamentaris de diferent rang jeràrquic (és a dir, fonamentalment ordres o decrets, i els textos consolidats ho seran per separat).

— L'audiència i participació durant l'elaboració de disposicions generals, actualment regulada en els articles 43 a 45 de la Llei 4/2001, troba fonament constitucional directament de l'article 105 de la CE, amb la qual cosa no es pot concebre un procediment d'elaboració de disposicions administratives que no tenguin en compte aquest tràmit, que, com és sabut, és essencial. Per tant, només seria admissible la refosa sense tràmit d'audiència únicament i exclusivament en la refosa més escrupolosa, això és, sense innovar l'ordenament jurídic. En cas contrari no es podria utilitzar aquest mecanisme.

— En coherència amb l'article 39 de la Llei 4/2001, s'ha de determinar quin tipus de normes de rang inferior a la llei afecta, és a dir, si només afecta decrets aprovats pel Consell de Govern, o si també comprèn decrets del president o ordres de consellers.

— No resulta raonable que se supprimeixi l'informe jurídic en l'elaboració d'aquestes consolidacions.

Atès l'exposat i una vegada examinat el contingut i la nova regulació del procediment simplificat d'elaboració de texts consolidats de reglaments prevista en l'actual article 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, aquest òrgan de consulta reitera la seva doctrina anterior sobre els límits substantius de la potestat reglamentària de consolidació, que cal traslladar al present cas, on resulta plenament d'aplicació.

Sisena

Anàlisi del contingut del Projecte de text consolidat i dels aclariments

Amb caràcter previ volem recordar aquí que, en el nostre anterior Dictamen 78/2019, relatiu al Projecte de decret de modificació del Decret 60/2008 aquest òrgan de consulta va formular a la Conselleria d'Educació, Universitat i Recerca la següent recomanació: *«[...] Ara bé, volem recordar que tot aquest «totum revolutum» de disposicions transitòries i addicionals, així com les modificacions que ja ha sofert i sofrirà (si s'aprova el Decret en projecte), posen clarament de manifest la necessitat d'avaluar el Decret 60/2008 i d'integrar en l'ordenament jurídic una norma clara, assequible, fàcilment comprensible, i coherent amb la resta de l'ordenament jurídic. [...]»*

El Projecte de decret de consolidació que s'examina respon, tal com s'explica en el seu preàmbul, a aquesta recomanació del Consell Consultiu atès que té per finalitat, com hem dit, refondre en un únic text el contingut normatiu del Decret 60/2008, que resulta de la redacció inicial i de les successives modificacions reglamentàries posteriors.

Per tant, sense perjudici del que hem dit en la consideració jurídica tercera sobre el procediment seguit, passem a analitzar a continuació si el contingut del Projecte de decret pel qual s'aprova el Text consolidat del Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual

s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil, compleix tots els requisits establerts per la nostra doctrina sobre els límits de la potestat reglamentària de consolidació, a saber:

1. Menciona adequadament en el títol que es tracta d'un projecte de decret pel qual s'aprova un text consolidat d'un decret vigent. Quant a la numeració, no cal que els decrets consolidats tinguin una numeració pròpia, ja que poden dur la numeració que els pertorqui quan s'aprovin com a decrets de Consell de Govern.

2. Pel que fa al preàmbul, la proposta de text consolidat explica la finalitat d'aquest decret de consolidació i justifica la seva necessitat, fa una relació de tots els decrets vigents sobre la matèria afectats per l'operació de consolidació i explica també quins són els aclariments que s'inclouen en aquest Decret per raons de coherència.

3. Pel que fa a la part dispositiva del Projecte, l'article únic determina, com hem dit, quina és la finalitat del Projecte de decret: l'aprovació del Text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil. A continuació, seguint l'estructura dels textos consolidats, el text consolidat d'aquest Decret figura com a annex, amb el títol corresponent.

4. Altrament, en la seva part final, el Projecte de decret de consolidació inclou, entre d'altres disposicions, una disposició derogatòria única mitjançant la qual es deroga expressament el Decret 60/2008, de 2 de maig, pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil i els dos decrets que el modificaren amb posterioritat a la seva aprovació (el Decret 78/2008, d'11 de juliol i el Decret 58/2019, de 26 de juliol). Aquesta disposició derogatòria resulta conforme a la nostra doctrina (recollida en el Dictamen 5/2016, entre d'altres) i al principi de seguretat jurídica que determina la necessitat que les normes siguin clares per als destinataris.

A. No obstant això, una vegada examinat el contingut del Projecte de decret de consolidació aquest òrgan de consulta considera necessari formular les següents observacions:

1. Preàmbul del text consolidat inclòs dins l'Annex

Pel que fa al preàmbul del text consolidat que s'inclou com Annex hem d'advertir aquí que resulta incomplet, atès que s'ha suprimit la justificació de la seva adequació als principis de bona regulació de l'article 49 de la Llei 1/2019 i la menció de la Llei 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència de les Illes Balears, que formava part també del preàmbul del Decret 58/2019, de 26 de juliol, (pel qual s'aprovà la darrera modificació del Decret 60/2008). Atès l'exposat, cal recordar aquí el que vàrem dir en el nostre anterior Dictamen 78/2019 (sobre el Projecte de decret pel qual s'aprovà aquesta segona modificació del Decret 60/2008) sobre quin ha de ser el contingut del preàmbul dels projectes de decret perquè sigui adequat a les disposicions generals de la Llei del Govern de les Illes Balears

1. El contingut del preàmbul: finalitats de les mesures que es pretenen regular, marc normatiu, justificació del compliment dels principis de bona regulació i fórmula ritual

L'article 47.4 de la Llei 1/2019 exigeix que les disposicions reglamentàries

incloguin un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix.

En el Dictamen 40/2018, emès sobre l'Avantprojecte de la Llei del Govern de les Illes Balears, aquest Consell Consultiu va advertir de la necessitat que el preàmbul s'elabori amb rigor:

— Pel que fa a la finalitat de les mesures que es pretenen regular, el Consell Consultiu considera que aquesta s'ha d'exposar sintèticament, però amb claredat, i que no és suficient limitar-se a formular la necessitat sense cap més explicació.

— Sobre el marc normatiu, el Consell Consultiu sempre ha advertit que s'ha d'elaborar amb una menció expressa de la normativa autonòmica relacionada amb la matèria i, si escau, de la normativa bàsica estatal.

Malgrat que la Llei 1/2019 no ho exigeix literalment, el Consell Consultiu estima que, dins aquest marc normatiu, s'han d'incloure els articles de l'Estatut d'autonomia que atorguen la competència a la Comunitat Autònoma i que la legitimen per a la tramitació de la iniciativa normativa proposada, ja que és evident que aquests preceptes estatutaris s'integren en el marc normatiu del Projecte. [...] A més del que s'ha indicat, s'haurà d'incloure en el preàmbul la justificació del compliment dels principis de bona regulació i la fórmula ritual relativa a la intervenció del Consell Consultiu:

a) La justificació de l'adequació de la proposta normativa als principis de bona regulació. Així ho exigeix l'article 49 quan regula els principis de bona regulació i estableix que, en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, el Govern de les Illes Balears ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la normativa estatal bàsica. L'exposició de motius o el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, han d'informar sobre l'adequació a aquests principis. També, com es veurà més endavant, la Llei 1/2019 exigeix que la justificació del compliment d'aquests principis quedi plasmada en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, si bé aquesta serà objecte d'estudi en la consideració jurídica següent.

L'article 49 de la Llei autonòmica deriva de l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, que té caràcter bàsic i que literalment disposa: *«En l'exposició de motius o en el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats»*.

En el Dictamen 40/2018, el Consell Consultiu va manifestar sobre els principis de bona regulació i la seva importància:[...]

El preàmbul ara analitzat, relatiu al Projecte de decret sotmès a consulta, compleix el contingut exigut per la Llei autonòmica 1/2019 i per la legislació bàsica estatal 39/2015; ara bé, el Consell Consultiu considera que la justificació dels principis de bona regulació no s'ha de fer amb una mera afirmació genèrica que es compleixen, sense cap més motivació, com succeeix en el cas que ara ens ocupa. En el preàmbul del Projecte sotmès a consulta la justificació d'aquests principis es limita a una simple afirmació del seu compliment.

La motivació no pot ser ni general ni superficial, sinó que ha de ser concreta i rigorosa, la qual cosa ha de quedar clarament explicada en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu i en el preàmbul. No són, per tant, suficients les

al·lusions generals al compliment d'aquests principis. En conseqüència, a parer nostre, cal ampliar el preàmbul en aquest sentit. Aquesta observació és essencial per a l'ús de la fórmula ritual «d'acord amb el Consell Consultiu».

Cal, per tant, completar el preàmbul del text consolidat per incloure la justificació de l'adequació de la darrera modificació del decret als principis de bona regulació i per incloure també la menció a la llei balear 9/2019, de 19 de febrer, de l'atenció i els drets de la infància i l'adolescència, abans referida

2. Pel que fa als aclariments que s'inclouen a la part dispositiva.

El Projecte de decret de consolidació també inclou, com s'explica en el seu preàmbul, *uns aclariments* que afecten a l'articulat i a algunes de les disposicions dels decrets objecte de consolidació. En conseqüència, una vegada traslladada al present cas la nostra doctrina anterior sobre els límits substantius aplicables a la potestat reglamentària de consolidació haurem d'analitzar si aquests aclariments que inclou el Projecte respecten aquests límits i són, per tant, conformes al que disposa l'article 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener o, per contra, s'excedeixen per introduir modificacions substancials en el Decret objecte de consolidació que no responen a raons de coherència gramatical sinó que innoven l'ordenament jurídic i suposen regulació «ex novo». Atès l'exposat, anem a examinar, amb detall, cada un dels aclariments que inclou el Projecte de text consolidat que s'incorpora com annex:

a) Pel que fa a l'aclariment a l'article 9, que regula els requisits d'espais i instal·lacions que han d'acomplir els centres de primer cicle d'educació infantil, i més en concret, a l'apartat segon, lletra c.3, consistent en afegir aquí que l'espai per a canvi de bolquers que ha de tenir cada aula per als infants de 2-3 anys «[...]ha de tenir una superfície mínima d'1,8 m²», de la mateixa manera que s'estableix en els apartats anteriors c1 i c2. Una vegada examinat consideram que no es fonamenta suficientment en la coherència amb els anteriors apartats, sinó que es tracta d'un afegit que no respon a una simple correcció gramatical, terminològica o de correcció lingüística (la qual cosa justificaria l'aclariment), sinó que suposa un excés de regulació i una modificació substancial dels decrets objecte de consolidació, que no deriva de cap modificació aprovada per aquests decrets i publicada, per la qual cosa no és conforme a dret.

b) Pel que fa a l'aclariment a l'article 9.2d), aquest apartat disposa que cada aula per infants de 2-3 anys ha de contar, com a mínim, amb dos lavabos i dos inodors. Més endavant el mateix apartat disposa que les cambres de bany poden ser compartides per dues aules (duplicant la dotació de lavabos i inodors) i que: «Cada dues aules han de disposar d'una instal·lació idònia per a la neteja del cos sencer (banyera, pica o plat de dutxa) adequats a l'edat dels infants [...]». L'aclariment que es proposa afegir al principi d'aquest apartat consisteix en exigir que la cambra de bany de què disposi cada aula tingui, com a mínim, a més dels dos lavabos i dos inodors, «i una instal·lació idònia (una cambra de bany) per a la neteja del cos sencer (banyera, pica o plat de dutxa)». En opinió d'aquest òrgan de consulta aquest aclariment es tracta, com l'anterior, d'un afegit que no respon a cap raó de coherència i que suposa, en realitat, un excés, en tractar-se d'una modificació substancial dels decrets objecte de consolidació, atès que afegeix un requisit més a complir per a cada aula, quan el mateix apartat d) ja permet

expressament, més endavant, que aquesta instal·lació de bany completa es pugui compartir cada dues aules («[...]les cambres de bany poden ser compartides per a dues aules»). En conseqüència *aquest aclariment no és conforme a dret i s'ha de suprimir del Projecte*.

c) Pel que fa als aclariments relatius a la disposició addicional primera del Projecte, que regula els «centres singulars» i consistents en substituir — en el seu apartat 5.g) — «aula» per «espai», per coherència amb els apartats e), f) i h) del mateix apartat 5è d'aquesta disposició i, en substituir — en l'apartat k) del mateix apartat 5è — el terme «certificar» per «informar» (per coherència amb el que disposa l'apartat 1 de la mateixa disposició addicional primera «in fine»), consideram que, en efecte, aquests aclariments sí responen a raons gramaticals i d'estil que no suposen cap modificació substancial dels decrets objecte de consolidació, per la qual cosa, sí resulten conformes a dret.

d) Pel que fa a l'aclariment consistent en la supressió de la disposició transitòria sisena del Decret 60/2008, que regula l'autorització dels centres educatius que atenen infants de 0 a tres anys en funcionament, disposició que els hi atorgava un termini per adaptar-se al que disposava el decret i que ara la Conselleria proposa suprimir «[...] atès que els terminis que s'establien per dur a terme certes actuacions ja s'han esgotat i, pel mateix motiu, també s'eliminen el paràgraf tercer de la disposició transitòria primera i el paràgraf primer de la disposició transitòria segona» també consideram que està fonamentat i és conforme a dret.

e) Finalment, pel que fa a l'aclariment relatiu a la disposició transitòria setena (disposició transitòria vuitena, anteriorment), reguladora dels «Centres no autoritzats amb llicència municipal d'activitats», la Conselleria impulsora de la norma proposa fer constar expressament aquí que allò que han d'acomplir aquests centres que atenen infants menors de tres anys amb llicència municipal d'activitat per poder ser autoritzats, es refereix únicament als apartats 2 a 5 de la disposició addicional primera del Decret («centres singulars»), que són els que regulen els requisits perquè els centres singulars siguin autoritzats, però no l'apartat 1. Per això es proposa afegir aquí l'expressió «excepte l'apartat 1», perquè —segons sosté la Conselleria— si aquests centres amb llicència municipal d'activitats però no autoritzats complissin qualcun dels requisits establerts en l'apartat primer d'aquesta disposició addicional primera, «[...] ja serien considerats «centres singulars» i només necessitarien tramitar l'autorització administrativa corresponent, però no estarien condicionats pel termini de dos o quatre anys establerts en la disposició transitòria vuitena, perquè no els hi seria d'aplicació, sinó per l'article 7 i la disposició addicional primera del Decret 60/2008 [que regulen els «centres singulars»]]».

No obstant això, una vegada examinat l'aclariment, aquest òrgan de consulta vol observar aquí que el que preveu en realitat aquesta disposició transitòria setena és un règim d'autorització específic per aquests centres que, per naturalesa, no entrarien en la definició de «centre singular» que recull l'apartat primer de la disposició addicional primera (que inclou com a tals aquells centres ubicats en nuclis de població resident reduïda, inferior a 2.500 habitants; els centres ubicats dins barriades amb especials característiques de privació social; els centres amb una taxa de natalitat més baixa que la

mitjana o els centres ubicats dins el nucli antic de la localitat, per exemple), però que en el cas d'acomplir el que estableix aquesta disposició —i aquí només es pot entendre que es refereix als requisits previstos en els seus apartats 2, 3, 4 i 5, perquè l'apartat primer defineix quins són els centres singulars—, podran ser autoritzats «com a tals» —és a dir, com a «centres singulars»—. I això no significa que quedin subjectes al règim ordinari d'autorització que regula la disposició addicional primera per als centres singulars, sinó que queden subjectes al règim específic d'autorització que preveu aquesta disposició transitòria setena (que els hi atorga dos anys per presentar la sol·licitud davant la Conselleria d'Educació, a contar des de l'entrada en vigor del Decret 58/2019, de modificació del Decret 60/2008, o bé assolir l'autorització en el termini màxim de quatre anys, comptadors des de l'entrada en vigor d'aquesta modificació). Per tant l'aclariment que es proposa per la Conselleria consistent en afegir en aquesta disposició l'expressió «excepte l'apartat 1» no respon a raons terminològiques o d'estil i resulta un excés que no aclareix; per tant, s'ha d'eliminar. En relació amb aquests centres, poden seguir prestant el servei, d'acord amb el règim que els hi és aplicable.

Per tot l'exposat, una vegada analitzat el Projecte de decret in fieri per aquest òrgan superior de consulta, consideram que el text consolidat inclou alguns aclariments (els que afecten a l'article 9.2.c.3); a l'article 9.d); i a la disposició transitòria setena) que suposen modificacions de caràcter substancial (és a dir, aquelles que no han estat objecte d'aprovació i publicació oficial) i un excés de regulació, atès que no responen a simples a raons gramaticals, terminològiques o d'estil i, per tant, no es poden admetre d'acord amb el que disposa l'article 62 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears atès que l'operació de consolidació no es limita aquí a refondre, en una única versió, el text inicial del Decret 60/2008, de 2 de maig, substituint les disposicions modificades, eliminant les derogades expressament i incorporant les addicionades. En conseqüència els aclariments referits s'han de suprimir perquè el Projecte de text consolidat sigui conforme a dret.

B. Altrament, sense perjudici de l'anterior, volem formular les *observacions no essencials* següents, que, si són tingudes en compte, podrien millorar el text final:

1. En el preàmbul, el Projecte de decret fa una relació de tots els decrets vigents sobre la matèria que són objecte de consolidació (relació de disposicions afectades), si bé hi manca especificar que tots aquests reglaments són decrets aprovats pel Consell de Govern, de conformitat amb la nostra doctrina anterior relativa a la necessitat que els projectes de textos consolidats determinin, en coherència amb l'article 47 de la Llei 1/2019 del Govern de les Illes Balears (equivalent actualment a l'ex article 39 de la Llei 4/2001), quin tipus de normes, amb rang inferior a la llei, es troben afectades per la consolidació.

2. Encara pel que fa al preàmbul, es recomana que s'hi faci constar quins preceptes i disposicions del Decret 60/2008, de 2 de maig, han estat modificats o derogats pels reglaments posteriors, recomanació fonamentada en raons de tècnica normativa que persegueix una millor comprensió de la consolidació que el nou Decret fa efectiva.

3. Tal com hem assenyalat, el Projecte de decret conté un article únic pel qual s'aprova el Text consolidat que s'incorpora a continuació, però es suggereix afegir expressament

que el text s'incorpora seguidament, com a Annex. Així, el Text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims de centres de primer cicle d'educació infantil, conté un preàmbul, vint articles distribuïts en cinc capítols, set disposicions addicionals, vull disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

4. Finalment, per raons de tècnica normativa, es recomana incloure en el Projecte de decret de consolidació el títol de «disposició final única» a la previsió que contempla l'entrada en vigor del Decret a l'endemà de la seva publicació en el BOIB.

III. CONCLUSIONS

1a. Aquest dictamen té caràcter preceptiu; la presidenta de les Illes Balears està legitimada per sol·licitar-lo i el Consell Consultiu és competent per emetre'l.

2a. Correspon al Consell de Govern la competència per aprovar el Projecte de decret sobre el Text consolidat del Decret pel qual s'estableixen els requisits mínims dels centres de primer cicle d'educació infantil.

3a. S'ha seguit, en línies generals, el procediment legalment establert per elaborar el projecte de Text consolidat si bé, d'acord amb l'observació essencial recollida en la consideració jurídica tercera d'aquest dictamen, abans de l'aprovació, pel Consell de Govern, del Decret consolidat, la Conselleria promotora haurà de sol·licitar a l'Institut Balear de la Dóna l'emissió de l'informe d'impacte de gènere sobre aquest projecte i incorporar-lo a l'expedient.

4a. Les observacions formulades en l'apartat A de la consideració jurídica sisena d'aquest dictamen tenen caràcter *essencial* a l'efecte que, en l'aprovació del Decret consolidat es pugui utilitzar la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu» prevista en l'article 4.3 de la Llei 5/2010. Les altres observacions d'aquesta consideració jurídica recollides en l'apartat B tenen caràcter *no essencial*. Tanmateix, si fossin tingudes en compte, podrien millorar el text final.

Palma, 10 de juny de 2020

El president

La consellera secretària

Antonio José Diéguez Seguí

Maria Ballester Cardell

