Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 7 / 2 0 2 5

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la relación media de alumnado por unidad escolar en los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 362/2025 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la relación media de alumnado por unidad escolar en los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 29 de julio de 2025 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter preceptivo del dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán de forma obligatoria los proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

En este caso, el Reglamento cuya aprobación se pretende, constituye una norma de desarrollo del régimen básico de los conciertos educativos contenido en la Ley

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE) y en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se prueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos.

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación por lo dispuesto en el art. 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC). Resulta asimismo de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016), en lo que no se oponga al precepto legal citado.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria del Proyecto de Decreto formulado por la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios complementarios, por el que se regula la relación media del alumnado, mínimos y máximos, por unidad escolar, en los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como determinados aspectos procedimentales relacionados con el concierto educativo, emitido el 14 de febrero de 2024 (art. 80, apartados 1 y 4 LPGC y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2016), en los que se analizan los siguientes aspectos:

1. Justificación de la iniciativa reglamentaria

2. Análisis de la iniciativa.

3. Memoria Económica.

4. Participación ciudadana e informes sectoriales: En cuanto al trámite de participación ciudadana, se hace constar que no se ha llevado a cabo el trámite de consulta previa prevista en el art. 80.2 LPGC, por considerar que concurre la excepción prevista en el apartado tercero letra e) de dicho precepto, que establece

que no será necesaria la consulta previa cuando los reglamentos recojan aspectos parciales de una materia. Toda vez que el proyecto de Decreto sólo tiene por objeto determinar las ratios mínimas y máximas de los centros privados concertados, se considera aplicable dicha excepción. Además, el art. 80.3.h) de la precitada LPGC, establece que no será necesaria la consulta previa cuando se acuerde la tramitación urgente del procedimiento de elaboración. Para la elaboración de este Proyecto de Decreto se ha decidido el trámite de urgencia.

5. Informe de Evaluación de impacto de género y sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (arts. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

6. Informe sobre impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias).

7. Análisis de impacto normativo requerido por normas sectoriales:

Impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, disposición adicional quinta).

- Orden n.º 345/2024, de 22 de mayo, del titular de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad física y Deportes por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Decreto por el que se regula la relación media del

alumnado, mínimos y máximos, por unidad escolar, en los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como determinados aspectos procedimentales relacionados con el concierto educativo. Se declara la tramitación de urgencia del procedimiento.

- Consta efectuado el trámite de consulta departamental, iniciado con fecha 25 de noviembre de 2024 [art. 80.6 LPGC y en la Norma Tercera, apartado 1.e), en relación con la Norma Octava, apartado 1, del Decreto 15/2016], formulando observaciones la Secretaría General de Presidencia de Gobierno, Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, la Consejería de Turismo y Empleo, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias.

Las observaciones realizadas por estos Departamentos han sido objeto de valoración en el informe del Servicio de Centros Concertados de la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios de fecha 21 de marzo de 2025.

- Se ha llevado a cabo el trámite de audiencia (art. 80.7 LPGC) a organizaciones más representativas del sector de la enseñanza privada y privada concertada, formulando alegaciones la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza en Canarias, así como, y de manera conjunta, por las patronales EYG FERE-CECA ESCUELAS CATÓLICAS, CECE CANARIAS, UECOE y CEOE EMPRESAS EDUCATIVAS.

Las alegaciones conjuntas presentadas por las citadas patronales y por la Federación de Sindicatos Independientes de Enseñanza en Canarias son objeto de valoración en informes de la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios de fechas, respectivamente, 2 de octubre y 13 de noviembre de 2024.

- En cuanto al trámite de información pública, el art. 80.7 LPGC prevé su realización si el órgano responsable de la instrucción lo estimara conveniente en atención a la naturaleza de la disposición. En este caso, no consta en el expediente que se haya realizado, interpretándose que no se ha estimado conveniente

- Informe tecnológico del jefe de Informática del Servicio de Modernización y Tecnologías de la Información, con el visto bueno del Jefe de Área de Informática y Nuevas Tecnologías, de fecha 28 de junio de 2024.

- Informe del Servicio de control de efectivos y retribuciones de fecha 9 de julio de 2024, e informe complementario de 25 de septiembre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial emitido el 12 de julio de 2024 e informe complementario de fecha 6 de septiembre de 2024 en el que se propone una redacción alternativa del art. 8 del texto de la iniciativa. Propuesta que es estimada según Informe de adecuación emitido por la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios de fecha 15 de noviembre de 2024.

- Informe emitido por la Comisión permanente del Consejo Escolar de Canarias (CEC) el 9 de julio de 2024, a cuyas alegaciones se da la oportuna respuesta en Informe de adecuación emitido por la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios de fecha 13 de noviembre de 2024.

- Se emitió el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, de fecha 19 de julio de 2024, sobre la aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa) y, el 20 de noviembre de 2024 se emitió informe por parte del Servicio de Centros Concertados de la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios de valoración de las observaciones formuladas en el informe anterior.

- Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad física y Deportes, emitidos, respectivamente, el 22 de julio de 2024, y el 29 de octubre de 2024, de conformidad con el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 13 de agosto de 2024 [art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto], emitiéndose, el día 30 de agosto de 2024, por la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios informe acerca de las observaciones efectuadas.

- Informe de valoración del informe de impacto por razón de género, de fecha 17 de septiembre de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad física y Deportes, en el que se concluye

que *«el centro directivo debe señalar expresamente si el proyecto de decreto es o no es pertinente al género, y en este último caso justificar las razones que llevan a dicha afirmación».*

- El 24 de septiembre de 2024 se emite Informe de impacto de género por la Dirección General de Administración de centros, Escolarización y Servicios Complementarios.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 7 de mayo de 2025, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, modificado por Decreto 14/2021 de 18 de marzo, de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- La Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios emitió el día 27 de junio de 2025 informe acerca de la observaciones efectuadas por la Viceconsejería referida, en el cual se indica que, en relación al contenido de los arts. 12, 13 y 14 respecto de los cuales la Letrada considera que excede de la consideración de desarrollo de la normativa básica estatal que se reserva a la Comunidad Autónoma*, «se ha optado por suprimir del texto del borrador las referencias a los citados artículos, que regulaban aspectos procedimentales del concierto educativo, quedando así el contenido del proyecto limitado a la regulación de las ratios aplicables a los distintos niveles educativos».*

- La Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitió su informe el día 24 de julio de 2025 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno y Decreto 63/2012, de 11 de mayo, del Presidente], emitió informe en índice verde.

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

Así, en el Preámbulo del PD se señala sobre ello que:

«La presente norma reglamentaria se adecua a los principios de buena regulación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, respondiendo a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Al mismo tiempo, este decreto se ajusta a lo regulado en los artículos 66.1 y 80.5 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, adecuándose a los principios de buena regulación.

Así, el presente Decreto da respuesta a la realidad que se deja expuesta en los párrafos que anteceden, relacionada con el descenso de la natalidad y la creciente cifra de cierres de unidades educativas concertadas; siendo asimismo el instrumento más adecuado para la consecución de este objetivo, ya que se trata de una disposición normativa, cuya aprobación, de acuerdo con la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, corresponde al Gobierno, al no tratarse de una cuestión meramente organizativa departamental ni existir habilitación legal expresa al titular del departamento competente. En consecuencia, se ajusta a los principios de necesidad y eficacia.

También se adecua al principio de proporcionalidad, dado que contiene la regulación imprescindible para atender el objetivo que pretende conseguir esta norma, y no existe otra vía para su regulación que imponga menos obligaciones o restricciones de derechos a los destinatarios. Por otro lado, cumple con el principio de eficiencia porque no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

Este decreto da cumplimiento a lo regulado en la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y en la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

Por último, da respuesta al principio de seguridad jurídica, pues se incardina en el ordenamiento jurídico de manera coherente, formando parte del mismo, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado y claro, que facilite su conocimiento y comprensión.

Responde finalmente al principio de transparencia, ya que PD ha sido informado por el Consejo Escolar de Canarias, órgano en el que están representados todos los miembros de la comunidad educativa».

Con lo que se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PD

1. Por lo que se refiere al objeto de la norma proyectada, en su Preámbulo se afirma lo siguiente:

«Con fecha 16 de agosto de 2017 se dicta Orden de la Consejería de Educación y Universidades, por la que se determina la relación media del alumnado, mínimos y máximos por unidad escolar, en los centros privados concertados de Canarias.

Durante los años transcurridos desde la aprobación de la citada Orden, la realidad socioeconómica de Canarias ha variado sustancialmente, afectando de forma significativa a los índices de natalidad, que sufren una continua caída, provocando una reducción importante de la población en edad escolar, principalmente en Educación Infantil y Educación Primaria, previéndose que en los niveles de Educación Secundaria Obligatoria se tarde algo más en apreciarse los efectos de la expresada reducción poblacional.

En consecuencia, procede revisar y actualizar las cifras correspondientes a la relación media alumnado/unidad escolar (en adelante, ratio), de los centros privados incluidos en el concierto educativo, para adaptarlas al actual marco socioeducativo, así como para dar cumplimento a lo establecido en el referido artículo 16 del citado Real Decreto 2377/1985, que establece como referencia a tener en cuenta por la Administración para determinar las citadas ratios, la existente para los centros públicos de la comarca, municipio o, en su caso, distrito en el que este situado el centro.

La relación media de alumnado para los centros públicos se determina anualmente por el departamento competente en materia de educación del Gobierno de Canarias, al efectuar la planificación de cada curso escolar. Por ello, y teniendo como objetivo el mantenimiento, en lo posible, de las unidades concertadas existentes, se pretende que se aplique la relación media prevista para los centros públicos, si esta resultara más ventajosa para el mantenimiento de la unidad escolar concertada que la prevista para los centros privados concertados, siempre que ello no conlleve un aumento de las unidades autorizadas en el seno del concierto.

Mediante este decreto se actualizan las denominaciones de las distintas enseñanzas, de acuerdo con la normativa vigente. además, se recoge en dos disposiciones transitorias que la aplicación de las nuevas ratios mínimas no podrá determinar un aumento del número de unidades ya autorizadas a los centros privados concertados, así como que resultaran de aplicación las ratios recogidas en esta norma a los expedientes iniciados de oficio para la modificación del concierto por reducción de unidades del curso 2024/2025, pendientes de resolución a su entrada en vigor».

Por tanto, y de conformidad con el art. 1 dedicado a definir el objeto y ámbito de aplicación de la norma, el presente PD tiene por objeto determinar las ratios mínimas y máximas de alumnado por unidad escolar en centros privados concertados de Canarias, respecto de todos los niveles de enseñanza objeto de concierto, que abarcan: el segundo ciclo de Educación Infantil; la Educación Primaria; la Educación Secundaria Obligatoria; el Bachillerato; la Educación Especial; los Ciclos Formativos de Grado Básico, Medio y Superior, así como los Itinerarios Formativos de Formación Profesional Adaptada.

2. Acerca de la justificación y finalidad perseguida por el PD, como se ha indicado, en su Preámbulo, se manifiesta que se ha producido una importante reducción de la población en edad escolar, derivada de la caída de los índices de natalidad, lo que justifica la necesidad de revisar y actualizar las cifras correspondientes a la relación media alumnado/unidad escolar de los centros privados incluidos en el concierto educativo.

Actualmente, las ratios están reguladas en la vigente Orden de 16 de agosto de 2017, por la que se determina la relación media del alumnado, mínimos y máximos por unidad escolar, en los centros privados concertados de Canarias, norma cuya derogación se prevé en el proyecto.

En consecuencia, la finalidad de la norma proyectada es actualizar las ratios mínimas y máximas de alumnos por unidad escolar en diferentes niveles educativos, adaptándose a la realidad socioeconómica actual, marcada por el descenso de la natalidad y la reducción de población en edad escolar.

3. En cuanto a la estructura de la norma proyectada, la misma consta de:

1) Un Preámbulo, donde se explica el objeto y finalidad perseguida con el PD, se hace referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia y a los principios de buena regulación.

2) Una parte dispositiva, sin divisiones, compuesta por 11 artículos:

- Artículo 1. Dedicado a definir el Objeto y ámbito de aplicación de la norma.

- Artículo 2. Regula la determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de 2.º ciclo de Educación Infantil y de Educación Primaria. Se estructura en tres apartados, en el primero se establece la ratio mínima, en el segundo la máxima y en el tercero la consecuencia en el caso de que la unidad escolar no alcance la ratio mínima establecida.

- Artículo 3. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Educación Secundaria Obligatoria. Se estructura en tres apartados, en el primero se establece la ratio mínima, en el segundo la máxima y en el tercero la consecuencia en el caso de que la unidad escolar no alcance la ratio mínima establecida.

- Artículo 4. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Educación Especial. Se estructura en dos apartados: el primero dedicado a los Centros de Educación especial, regulando al ratio mínima y máxima en la Concreción Curricular Adaptada Educación Infantil y Primaria, así como la aplicada a la Concreción Curricular para el Transito a la Vida Adulta. El Segundo apartado hace lo propio en el ámbito de la Educación Especial ubicada en centros ordinarios (Aulas Enclave).

- Artículo 5. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Bachillerato. Se estructura en dos apartados, el primero establece la ratio mínima y el segundo la máxima.

- Artículo 6. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Ciclos Formativos de Grado Básico. Se estructura en dos apartados, el primero establece la ratio mínima y el segundo la máxima.

- Artículo 7. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas en los Itinerarios Formativos de Formación Profesional Adaptada. Cuenta con cuatro apartados, donde se establecen las ratios mínimas y máximas en el Itinerario formativo especifico + 16, y las correspondientes al Itinerario formativo de capacitación + 21.

- Artículo 8. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Ciclos Formativos de Grado Medio. Se estructura en dos apartados, el primero establece la ratio mínima y el segundo la máxima.

- Artículo 9. Determinación de la ratio de las enseñanzas concertadas de Ciclos Formativos de Grado Superior. Se estructura en dos apartados, el primero establece la ratio mínima y el segundo la máxima.

- Artículo 10. Aplicación de ratios establecidas para la enseñanza pública.

- Artículo 11. Superación de las ratios máximas. Con dos apartados: el primero establece la prohibición para los centros educativos privados concertados de ofertar puestos escolares por encima de la ratio máxima establecida en el presente Decreto**.**

El segundo, dispone una excepción a tal prohibición en los supuestos y con las condiciones que señala.

3) Una parte final integrada por dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final:

- Disposición transitoria primera rubricada como «Imposibilidad de aumentar el número de unidades concertadas como consecuencia de la aplicación de las ratios mínimas».

- Disposición transitoria segunda, la cual lleva la rúbrica de «*Expedientes de modificación del concierto curso 2024/2025».*

- Disposición derogatoria única, por la que se deroga todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente Decreto, y en particular, aquellos artículos de la Orden de 16 de agosto de 2017 de la Consejería de Educación y Universidades por la que se determina la relación media del alumnado, mínimos y máximos por unidad escolar, en los centros privados concertados de Canarias, que regulen las ratios de las diferentes enseñanzas.

- Disposición final única, que establece la entrada en vigor del PD al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ya sea de rango legal o reglamentario, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. En el preámbulo del proyecto, se cita como título competencial el recogido en el art. 106.1.c) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), por el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones

públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución respecto del procedimiento administrativo común; señalando que esta competencia incluye: «*c) La aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria».*

No obstante, el Decreto que se pretende aprobar no es una norma procedimental ni viene a regular el régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, derivada de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias, sino que regula uno de los aspectos del régimen de conciertos educativos, que es el relativo a la relación media de alumnado/profesor por unidad escolar.

Por tanto, el título competencial que ampara la competencia autonómica en la materia es el previsto en el art. 133.3 EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil; competencia que incluye**,** *«f) El régimen de sostenimiento, con fondos públicos, de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten; g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos; h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos o concertados; i) El control de la gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos o concertados».*

Esta competencia debe ejercerse de conformidad con la normativa básica en la materia.

En concreto, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación estableció un sistema de conciertos educativos dirigido a prestar gratuitamente, por parte de centros privados, el servicio público y social de la educación en condiciones de igualdad y respetando el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. Su título IV está destinado a regular los centros concertados.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su Título IV regula los Centros docentes, dedicando el Capítulo IV a los centros privados concertados, cuyo art. 116, en el apartado tercero, reserva al Gobierno estatal « (…) *establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente*

Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director».

Y el apartado cuarto de dicho precepto atribuye a las Comunidades Autónomas *«dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo».*

Finalmente, por Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, en cuyo Preámbulo dispone que tiene por objeto completar las previsiones legales en los aspectos técnico-jurídicos necesarios, sin perjuicio de que su concreción, desarrollo y ejecución se realice por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, la Comunidad Autónoma Canaria ostenta los títulos jurídicos suficientes para proceder al dictado de la norma mediante este Proyecto, en virtud de su competencia *ex* art. 133.3 EAC.

V

Observaciones al contenido del PD

Una vez examinado el contenido del proyecto de Decreto, se formulan las siguientes observaciones:

1. Observación general

El precepto de partida en relación con la relación media del alumnado, mínimos y máximos por unidad escolar en los centros privados concertados es el art. 16 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, que dispone**:**

«Por el concierto educativo el titular del centro se obliga a tener en funcionamiento el número total de unidades escolares correspondiente al nivel o niveles de enseñanza objeto

del concierto. Asimismo, se obliga a tener una relación media alumnos/profesor por unidad escolar no inferior a la que la Administración determine teniendo en cuenta la existente para los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que esté situado el centro».

Por tanto, de este precepto se deriva que es la Administración educativa la que determina la relación media de alumnos por unidad escolar y que el punto de referencia a la hora de establecer las ratios de alumnos en los centros concertados es la existente para los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que esté situado el centro.

De modo que nos encontramos ante una de las obligaciones, esencial por razón del concierto y derivada del mismo, que se concreta en esa relación media que ha fijado la Administración. Pero tal determinación no es, desde luego, de carácter discrecional, sino que se establece por la Administración teniendo en cuenta la relación media de los centros públicos de la comarca, municipio o distrito, según impone el citado art. 16.

Y esa equiparación de ratios pivota sobre el principio básico de prestación del servicio educativo en régimen de igualdad, tanto los centros públicos como los centros privados concertados, evitando así una desigualdad entre la ratio en las aulas de ambos tipos de centros, públicos y privados concertados**.**

Pues bien, el establecimiento de las ratios de los centros públicos no se determina mediante una norma, sino mediante los denominados «*criterios de escolarización y planificación*» que para cada curso escolar se dictan.

Es decir, la relación media de alumnado para los centros públicos se determina anualmente por el departamento competente en materia de educación del Gobierno de Canarias, al efectuar la planificación de cada curso escolar. Lo cual implica que la aplicación de la resolución correspondiente es anual, por curso escolar y que, por tanto, la ratio de alumnos puede variar de un curso escolar a otro.

Sin embargo, las ratios de los centros privados concertados, que dependen de las atribuidas a los públicos, sí se recogen en una norma, actualmente en una Orden departamental, la cual quedaría derogada con el Decreto proyectado.

No obstante, el proyecto de Decreto intenta solventar esta vigencia indefinida que implica su regulación normativa, a través del art. 10 que dispone *«A las unidades concertadas se les aplicarán las ratios establecidas en la enseñanza pública para cada curso escolar, en caso de que estas sean más ventajosas para el mantenimiento de la*

correspondiente unidad concertada, siempre y cuando no implique el incremento del número de unidades autorizadas».

2. Observaciones al Preámbulo y articulado

- Preámbulo

En consonancia con lo manifestado en el fundamento anterior, se considera inadecuada la referencia contenida en el Preámbulo al art. 106.1.c) EAC, así como al art. 1.2 LPACAP, que prevé que reglamentariamente podrán establecerse, con respecto al procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Publicas, especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. Pues como se ha indicado, no se está aprobando una norma de procedimiento administrativo que deriva de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias. Por contra, no se contiene en el Preámbulo el título competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el desarrollo legislativo y de ejecución en materia de enseñanza no universitaria, previsto en el art. 133 EAC.

- Artículo 1

El apartado primero de dicho precepto dispone:

«1. El presente Decreto tiene por objeto determinar la ratio o relación media de alumnado/unidad escolar concertada, mínima y máxima, en los centros privados concertados de Canarias».

La norma básica de partida es el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos, cuyo art. 16 dispone:

«Por el concierto educativo el titular del centro se obliga a tener en funcionamiento el número total de unidades escolares correspondiente al nivel o niveles de enseñanza objeto del concierto. Asimismo, se obliga a tener una relación media alumnos/profesor por unidad escolar no inferior a la que la Administración determine teniendo en cuenta la existente para los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso, distrito en el que esté situado el centro».

Resulta, por tanto, más acorde con la normativa básica la expresión «*relación media alumnos/profesor por unidad escolar»* frente a la que se contiene en el art. 1: «*relación media de alumnado/unidad escolar concertada».* Si bien, no puede

reputarse contraria al art. 16 de la citada norma, pues de este se deriva que el elemento fundamental vertebrador es la unidad escolar, tal y como ha venido estableciendo la doctrina de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en diversas sentencias como la Sentencia 70/2022 de 27 Ene. 2022, Rec. 4866/2020, que dispone: *«Esa "relación media" tiene dos elementos fundamentales. De un lado la relación "alumnos/profesor", y de otro la "unidad escolar". Así lo establece el citado artículo 16 cuando se refiere globalmente a la "relación media alumnos/profesor por unidad escolar"».*

Artículos 4 a 9

En los arts. 2 y 3 del PD, se regula, además, de la ratio mínima y máxima de alumnos por unidad escolar, en el apartado 3 la consecuencia que se produce en caso de no alcanzar la ratio mínima establecida, que es la exclusión del concierto para el curso escolar correspondiente, con la excepción de la posibilidad de constituir un grupo mezcla-mixto.

Sin embargo, para el resto de las enseñanzas que se regulan en los arts. 4 a 9, no se contempla dicha consecuencia, limitándose a regular la ratio mínima y máxima de alumnos por unidad escolar.

Por último, ha de hacerse la observación de que tales preceptos omiten lo dispuesto en el art. 16 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos que establece « (…) *Asimismo, se obliga a tener una relación media alumnos/profesor por unidad escolar no inferior a la que la Administración. determine teniendo en cuenta la existente para los centros púbicos de la comarca, municipio, o, en su caso distrito en el que esté situado el centro»*. De modo que, de mantener la actual redacción la norma analizada, vulneraría la norma básica estatal entrando en la inconstitucionalidad de esta (art. 149.1.30 CE).

Artículo 10

Literalmente dispone que *« (…) a las unidades concertadas se les aplicarán las ratios establecidas en la enseñanza pública para cada curso escolar, en caso de que estas sean más ventajosas para el mantenimiento de la correspondiente unidad concertada, siempre y cuando no implique el incremento del número de unidades autorizadas».*

Debe hacerse mención en este precepto a «la ratio existente para los centros públicos de la comarca, municipio, o, en su caso distrito en el que esté situado el centro», de conformidad con lo dispuesto en el art. 16 del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre.

Artículo 11

Dicho precepto tiene el siguiente tenor literal:

«1. Los centros educativos privados concertados no podrán ofertar puestos escolares por encima de la ratio máxima establecida en el presente Decreto.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, la ratio máxima podrá verse incrementada excepcionalmente, sin que en ningún caso el citado incremento pueda suponer el aumento del número de unidades objeto de concierto, en los siguientes supuestos:

a) Los establecidos en el artículo 87 de la LOE, o norma que la sustituya.

b) Existencia de puestos escolares a ocupar por el alumnado del mismo centro que no promocione de curso.

c) Obtención de autorización expresa de las Direcciones Territoriales de Educación, previa solicitud justificada del centro educativo correspondiente.

En los supuestos anteriores habrá de respetarse el porcentaje máximo de incremento de ratio (10%) previsto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 87 de la LOE, o norma que la sustituya».

La ratio máxima de alumnado/profesor por aula está sujeta legalmente a los siguientes límites cuantitativos previstos en el art. 157.1.a) LOE:

«Artículo 157 Recursos para la mejora de los aprendizajes y apoyo al profesorado.

1. Corresponde a las Administraciones educativas proveer los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente Ley:

a) Un número máximo de alumnos por aula que en la enseñanza obligatoria será de 25 para la educación primaria y de 30 para la educación secundaria obligatoria».

En el mismo sentido el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, establece el mismo límite para educación primaria en el art. 11 y para educación secundaria obligatoria en el art. 16.

Por tanto, para los niveles de educación primaria**,** es de 25 y de educación secundaria de 30.

La ratio máxima de alumnado/profesor por aula en los niveles de segundo ciclo de educación infantil está también regulada en normativa básica del Estado, en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, cuyo art. 7 regula la Relación alumnos por

unidad, y dispone: «*Los centros docentes que ofrecen el segundo ciclo de la educación infantil tendrán, como máximo, 25 alumnos por unidad escolar».*

En el nivel de enseñanza de Bachillerato el art. 16 del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, establece del mismo modo el límite máximo, al señalar «*Los centros de educación secundaria tendrán, como máximo, 30 alumnos por unidad escolar en educación secundaria obligatoria y de 35 en bachillerato».*

De los preceptos básicos indicados se concluye, por una parte, que la ratio máxima de alumnado/profesor está establecida legal y reglamentariamente en normativa básica, sin que por tanto, se puedan superar tales límites cuantitativos (en este sentido, en este PD se cumplen tales límites).

En cuanto a la superación de ratios máximos el art. 87 LOE que regula el equilibrio en la admisión de alumnos, en cuyo apartado 2, segundo párrafo dispone, que las Administraciones educativas *« (...) autorizarán un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula en los centros públicos y privados concertados, bien para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía, bien por necesidades que vengan motivadas por traslado de la unidad familiar en período de escolarización extraordinaria debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres o tutores legales, o debido al inicio de una medida de acogimiento familiar en el alumno o la alumna».*

Por tanto, el art. 11 PD infringe el art. 87.2 LOE, al establecer dos supuestos no contemplados legalmente para incrementar la ratio máxima por los centros privados concertados, que son los previstos en los apartados b) y c), siendo especialmente llamativo el del apartado c) que permite incrementar el número máximo mediante obtención de autorización expresa de las Direcciones territoriales de Educación previa solicitud justificada del centro educativo.

Dicha redacción, además de infringir el art. 87.2 LOE, induce a concluir que en el resto de supuestos no es necesaria la autorización expresa de la Administración educativa, sin embargo, el art. 87.2 LOE exige siempre autorización para el incremento de la ratio máxima en todos los supuestos que contempla, de modo que la mera obtención de la autorización expresa de las Direcciones territoriales de Educación previa solicitud justificada del centro educativo, no puede considerarse por sí misma un supuesto para superar las ratios máximas, que sólo pueden incrementarse hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por aula cuando concurran las causas o motivos previstos en la normativa estatal básica.

Por tanto, la Administración sólo puede ampliar la ratio de un aula, para atender una demanda de alumnado en los términos fijados en el art. 87.2 LOE.

No es posible mediante una norma de desarrollo de normativa básica, contemplar nuevos supuestos distintos de los regulados en la ley básica, pues excedería del mero desarrollo de las bases.

En este sentido, procede traer a colación la doctrina fijada por los Tribunales (podemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía n.º 174/2014 de 17 de febrero, Rec. 187/2012) es el de no flexibilizar la «*ratio*» establecida legalmente, en aras de garantizar los principios que presiden la calidad de la enseñanza previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación. Por tanto, salvo por las necesidades inmediatas de escolarización, que son las contempladas en el art. 87.2 LOE, no cabe aumentar la ratio en los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos, como garantía de la calidad, eficiencia y eficacia del sistema educativo. Por lo que, ampliando los supuestos contemplados en el precepto legal básico, se está vulnerando no sólo el art. 87.2 LOE sino los propios principios que deben regir el sistema educativo.

En consecuencia, este precepto infringe la normativa básica estatal al excederse regulando su desarrollo.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se regula la relación media de alumnado por unidad escolar en los centros privados concertados de la Comunidad Autónoma de Canarias, se considera conforme al parámetro constitucional, y estatutario de aplicación, sin perjuicio del reparo de contradicción con la legislación básica estatal respecto al art. 11 y las observaciones realizadas al Preámbulo y al resto del articulado contempladas en el Fundamento V del presente Dictamen.