

Expediente: 5/2007

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, así como los contenidos educativos del mismo.

Dictamen: 10/2007, de 12 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de marzo de 2007,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 7 de febrero de 2007 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 5 de febrero de 2007 en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, así como los contenidos educativos del mismo.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido se derivan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del proyecto.

1. El Consejero de Educación, mediante Orden Foral 66/2006, de 8 de junio, ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto Foral regulador del primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, Proyecto). Al mismo tiempo, designó al Servicio de Ordenación e Innovación Escolar como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente, dando traslado de la resolución a la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, a la Secretaría Técnica y al Servicio de Ordenación e Innovación Escolar del Departamento de Educación.
2. El Servicio de Ordenación e Innovación Escolar, en junio de 2006, elaboró el expediente del “proyecto del Decreto Regulador del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad Foral de Navarra”. Consta de borradores del acuerdo de iniciación, del texto del Proyecto y del anexo al mismo comprensivo de los “contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil”. En él se recogen también una memoria normativa, una memoria económica y una memoria justificativa. Se incluye, de forma separada, una “memoria organizativa” en la que se manifiesta que el Proyecto “no requiere de medidas organizativas que puedan ser valoradas en el momento actual”, por lo que “no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública aunque obran en el expediente las alegaciones formuladas por la Dirección General y la respuesta a la mismas”. Obra también en el expediente un informe económico sobre la financiación de los centros de primer ciclo de educación infantil realizado en junio de 2006. En él se hace constar que “la aplicación del Decreto Foral regulador del primer ciclo de Educación Infantil no tiene repercusiones presupuestarias, puesto que su objetivo es regular los aspectos generales, requisitos de los centros y contenidos del primer ciclo de Educación Infantil sin especificar las

condiciones de financiación de los centros, las cuales deberán establecerse en una normativa posterior”. Se añaden al informe cuatro “anexos” relativos a la financiación de los centros de primer ciclo de educación infantil (anexo I), evolución del número de centros públicos, unidades y plazas desde el curso 00/01 hasta el curso 05/06 (anexo II), financiación de la construcción, equipamiento y gestión de los centros desde 2000 a 2005 (anexo III) y datos de población, oferta actual de plazas públicas y objetivos de planificación (anexo IV).

3. El Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, en fecha 13 de junio de 2006, dirige al Presidente del Consejo Escolar de Navarra solicitud de emisión del preceptivo informe a que se refiere el artículo 7.1.a) de la Ley Foral 12/1997, de 4 de noviembre, reguladora del Consejo Escolar de Navarra.
4. El Consejo Escolar de Navarra, en sesión plenaria celebrada el día 26 de septiembre de 2006, acordó informar favorablemente el “borrador de Decreto Foral regulador del Primer ciclo de la Educación Infantil en la Comunidad Foral de Navarra”. A dicho acuerdo se formularon “votos particulares” por la “Federación Herrikoa-Ceapa de Asociaciones de Padres y Madres” y por el “Sindicato STEE-EILAS”. En el punto 4 del acuerdo se plantearon determinadas sugerencias y observaciones.
5. El Servicio de Ordenación e Innovación Escolar emitió un informe – sin fecha- sobre las modificaciones incluidas en el Proyecto de Decreto Foral regulador del primer ciclo de educación infantil en el que se recogen las consideraciones del citado Servicio, a la vista del dictamen 4/2006 emitido por el Consejo Escolar de Navarra sobre el “borrador del Decreto regulador del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad Foral de Navarra”.
6. El Director del Servicio de Ordenación e Innovación Escolar, en fecha 2 de octubre de 2006, emitió informe sobre el impacto por razón de sexo, en el que se concluye que “teniendo en cuenta que

la situación de partida de los hombres y mujeres no es igualitaria respecto al trabajo y el cuidado de los menores, lo cual queda sobradamente demostrado en el punto 1º de este informe, la norma, en principio neutra, resulta positiva, ya que compensa esa situación inicial de desigualdad”.

7. La Comisión Foral de Régimen Local, en la sesión que, previa convocatoria, celebró el día 19 de septiembre de 2006, acordó informar favorablemente el Proyecto. El acuerdo fue adoptado por consenso de las representaciones de la Administración de la Comunidad Foral y de las Entidades locales, en la forma exigida por el artículo 67 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local. Así se deduce de la certificación emitida por la secretaria de la reseñada Comisión con fecha 20 de diciembre de 2006.
8. La Secretaria Técnica de Educación, mediante correo electrónico de fecha 26 de diciembre de 2006, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), remitió el Proyecto a los secretarios técnicos de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, a fin de que formularan las alegaciones, observaciones o sugerencias que considerasen oportunas, para lo que les fue remitido copia del mismo.
9. El Director General de Función Pública, mediante escrito de 7 de enero de 2007, formuló alegaciones, relacionadas con el borrador del Proyecto. En dicho escrito se efectúan determinadas consideraciones que –se dice- se ciñen “a los aspectos que guardan conexión con el ámbito de la función pública”, consideraciones en cuyos dos últimos párrafos se dice:

“A este respecto, debe tenerse en cuenta que la plantilla actual de las guardería infantiles adscritas a Bienestar Social cuenta en exclusiva, para la atención de dichas funciones, con personal de nivel C en la categoría de educador o educador infantil, en

correspondencia con la titulación oficial de formación profesional establecida para este campo.

Dependiendo de cuál sea el desarrollo reglamentario que se efectúe en cuanto a otras titulaciones habilitantes, y en función de la opción organizativa que se adopte, la regulación propuesta puede determinar previsiblemente la necesidad de incorporar a dichos centros un volumen importante de personal con titulación de maestro, que a su vez puede generar un eventual problema de deslinde de funciones respecto del personal con categoría de educador.

En todo caso, la creación de un mínimo de plazas de tal denominación parece inexcusable en orden a la elaboración y seguimiento de la propuesta pedagógica, que deben estar, según dispone la regulación legal, bajo la responsabilidad de un profesional con el título de Maestro de educación infantil o título de Grado equivalente.

A este respecto, y no habiendo accedido al contenido de las memorias que acompañan al borrador de norma reglamentaria, se entiende necesario que el expediente refleje tales aspectos, y su estimación económica en materia de gasto de personal, así como el criterio que sobre esta materia formule el Departamento u organismo que finalmente vaya a resultar competente para la gestión de los centros de primer ciclo de infantil actualmente dependientes de la Administración de la Comunidad Foral.”

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, formuló alegaciones, mediante escrito de fecha 9 de enero de 2007, referidas al Proyecto. En el citado escrito, entre otros extremos, se manifiesta que “desde este Departamento se entiende que las 8 Escuelas Infantiles dependientes del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud deben estar también incluidas dentro del ámbito de aplicación del Decreto Foral”.

11. El Departamento de Educación, mediante correo electrónico de 9 de enero de 2007, respondió a las alegaciones formuladas sobre el Proyecto por la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud. En él se notifica a ésta que “respecto al tema que planteáis hemos modificado la disposición transitoria primera para que todos los centros de titularidad pública dispongan de un plazo de tres años desde la implantación de las enseñanzas para adaptarse al Decreto Foral ...”. Se transcribe a continuación el contenido de la “disposición transitoria primera. Adaptación de centros de titularidad pública”.
12. La Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, en fecha 15 de enero de 2007, emitió informe en relación con el Proyecto. En él se concluye que “se considera que el texto se ajusta al ordenamiento jurídico y que el procedimiento seguido para su tramitación ha sido correcto y acorde a lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente”.
13. El Director del Servicio de Ordenación e Innovación Escolar del Departamento de Educación, en 16 de enero de 2007, respondió a las alegaciones presentadas por la Dirección General de la Función Pública al Proyecto. Del contenido de la respuesta transcribimos:
- “En cuanto a la necesidad de un Maestro con la especialidad de Educación Infantil responsable de la propuesta pedagógica, consideramos que, en el caso más costoso, será suficiente con un Maestro con esta especialidad que a su vez ocupe la Dirección.*
- En las escuelas infantiles del Instituto Navarro de Bienestar Social la plantilla actual está compuesta por personal de nivel C con categoría de educador, a excepción de la dirección, que tiene nivel B. La diferencia salarial entre ambos niveles es de 10.394,27 euros.*
- En la actualidad dos de los centros cuenta ya con Maestras con la especialidad en Educación Infantil ocupando el puesto de dirección.*

Por lo tanto el incremento, en el caso más costoso, supondría poner a seis Maestros que ocupasen las direcciones restantes, lo cual asciende a 62.365,61 euros anuales. No obstante habrá que valorar la situación de las personas concretas que ocupan la Dirección en cada uno de estos centros, ya que el coste señalado puede ser menor.”

14. El Director del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda, con fecha 22 de enero de 2007, emitió informe en relación con el Proyecto. En el mismo se señala que *“el Decreto Foral abre una serie de actividades propias del Departamento para un colectivo de alumnado que no está contemplado en el ámbito actual de actuación, lo que obligaría a estimar el coste que esta ampliación de la actividad va a suponer para el Departamento, en términos principalmente de recursos humanos dedicados a esta actividad y gastos de funcionamiento, sin excluir las posibles inversiones reales necesarias de mobiliario y equipos”,* para, a continuación, añadir que *“hay que resaltar, sin embargo, que el establecimiento de centros públicos que van a originar este coste adicional va a estar sujeto a autorización del Departamento y contarán, previsiblemente, con financiación procedente de los Presupuestos Generales de Navarra, por lo que una estimación de los costes de estas nuevas actividades en el momento actual resulta muy aventurado. En cualquier caso, sería recomendable analizar, o al menos acotar, el posible coste que pueda derivarse de la atención a los centros actualmente existentes, e incluir este análisis en el expediente, de manera que pudiera evaluarse el alcance del impacto que la mera aprobación del Decreto va a tener en las necesidades de recursos adicionales por parte del Departamento; y por otra parte, en el momento de elaborar el anteproyecto de presupuestos del Departamento deberían tenerse en cuenta las necesidades de gasto de funcionamiento que van a derivarse de la formalización de los convenios que se prevean cubrir con las partidas presupuestarias correspondientes”.*

15. El Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, en fecha 23 de enero de 2007, emite “informe complementario a la memoria económica del Decreto Foral”. En dicho informe, en lo que interesa, se viene a decir que el Proyecto regula algunos aspectos sobre la actuación del Departamento en los centros públicos, que se refieren a la equidad, prevención y compensación de desigualdades, actuaciones que están siendo asumidas por el Departamento de Educación que hace frente a las mismas con sus propios recursos, lo que implica que la aprobación del Decreto Foral no va a suponer incremento alguno del gasto. Que el Departamento de Educación dispone de los medios necesarios para identificar tempranamente las necesidades específicas de apoyo educativo consistentes en un equipo de orientación y atención temprana constituido por 3 profesionales. Por último se señala que “... *tal y como se indica en el informe de la Intervención General, el establecimiento de centros públicos requiere de un acto administrativo previo, para cuya producción, en caso de que implique un compromiso de gasto con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, será necesario dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra o a la norma que, en su defecto, resulta de aplicación*”.
16. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emitió, en fecha 23 de enero de 2007, informe sobre el Proyecto, concluyendo que éste se está tramitando adecuadamente, a la vez que recomienda “considerar las modificaciones al texto propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica”. Todas las recomendaciones aparecen atendidas en el texto definitivo del Proyecto con la sola excepción de la referida a la “posición de los títulos y capítulos”.
17. La Comisión de Coordinación en sesión celebrada el día 25 de enero de 2007, con anterioridad a la sesión del Gobierno de Navarra, examinó el Proyecto previamente remitido a todos los

Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incluido en el orden del día de la sesión del Gobierno, según se deduce de la certificación expedida, en fecha 25 de enero de 2007, por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

18. Finalmente, el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Educación, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por este Consejo.

19. Obra en el expediente una copia del Proyecto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1^a. Carácter preceptivo del dictamen

Este dictamen ha sido solicitado al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LFCN, según la redacción dada al mismo por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, que establece, en su letra f), el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) regula en el Capítulo I de su Título I la Educación Infantil. La misma Ley, en su artículo 14.7, prescribe que *“las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo. Asimismo, regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos, en todo caso, a la relación numérica alumnado-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares”*. Según se hace constar en la exposición de motivos del Proyecto, con ello se crea el marco necesario para que la Comunidad Foral de Navarra pueda, dentro de sus competencias, regular el primer ciclo de educación infantil.

El Proyecto se dicta, por tanto, en desarrollo de una ley, por lo que el dictamen de este Consejo tiene el carácter preceptivo.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía, según dispone el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1987, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). Por Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, fueron transferidos por el Estado las funciones y servicios en materia de enseñanzas no universitarias; transferencias éstas ampliadas por Real Decreto 1326/1997, de 1 de agosto.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

En consecuencia, el Proyecto analizado se dicta en ejecución de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango y forma son los adecuados.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La tramitación del Proyecto ha de ajustarse al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro regulado en el Capítulo IV del Título IV (artículos 58 a 63) de la LFGNP.

El artículo 59 de la LFGNP establece que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero de Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”. Consta en el expediente la Orden

Foral 66/2006, de 8 de junio, del Consejero de Educación, que es el competente en la materia afectada por el Proyecto, resolviendo la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición general, encargando, al mismo tiempo, al Servicio de Ordenación e Innovación Escolar la elaboración y tramitación del expediente.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, las disposiciones reglamentarias deben estar motivadas en su preámbulo o por referencia a los informes que las sustentan. En el presente caso, el Proyecto cuenta con tal motivación mediante un preámbulo. Asimismo, siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora las memorias normativa, económica, justificativa y organizativa elaboradas por la Dirección del Servicio de Ordenación de Innovación Escolar.

La memoria normativa enumera las normas de aplicación. La memoria económica señala que *“la aplicación del Decreto Foral que se propone no tiene repercusiones presupuestarias puesto que su objetivo es regular el primer ciclo de Educación Infantil sin especificar las condiciones de financiación de los centros, las cuales deberán establecerse en una norma posterior”*, obrando en el expediente un informe del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda, en el que se viene a reconocer que de la aprobación del Decreto Foral *“no van a derivarse directamente necesidades de gasto”*, si bien –se añade en el informe– *“debería incluirse en el expediente un análisis sobre la población a atender y el importe esperado de financiación con cargo a los presupuestos, de manera que pudieran preverse las nuevas necesidades a atender por efecto de la aprobación de este Decreto Foral”*, análisis que podría entenderse realizado a través del *“informe complementario a la memoria económica del Proyecto de Decreto Foral”*, emitido por la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales, que obra en el expediente. La memoria justificativa indica la necesidad del Proyecto y la conveniencia de su aprobación. La memoria organizativa, que, al parecer, ha sido elaborada de forma independiente, señala que el Proyecto no requiere de medidas organizativas que puedan ser valoradas y cuantificadas en el momento actual, por lo que –se dice– *“no se incorpora informe de la Dirección General*

de la Función Pública aunque obren en el expediente las alegaciones formuladas por dicha Dirección General y la respuesta a las mismas”. Se incorpora también un informe sobre el impacto por razón de sexo elaborado por la Dirección del Servicio de Ordenación e Innovación Escolar en el que se mantiene que “analizadas las medidas que se establecen en el texto del proyecto cabe valorar que su impacto por razón de sexo es neutro, ya que la futura norma, en sí misma, no contiene medidas discriminatorias, positivas ni negativas, entre hombres y mujeres, beneficiándose ambos por igual”.

Se ha consultado al Consejo Escolar de Navarra y a la Comisión Foral de Régimen Local que han informado, en ambos casos, favorablemente el Proyecto. Fue también remitido a los Secretarios Técnicos de los distintos Departamentos a fin de que formularan alegaciones al mismo, lo que hicieron los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior y de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación que no ha formulado objeción alguna ni sobre el procedimiento seguido ni sobre la adecuación del Proyecto al ordenamiento jurídico. Se han incorporado al mismo varias de las observaciones formuladas sobre su forma y estructura por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. También fue examinado por la Comisión de Coordinación en la sesión que ésta celebra el día 25 de enero de 2007, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra.

De todo ello se concluye que el Proyecto se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.4ª Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, artículo 56.1 y 2- en cuanto a Navarra se refiere, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y

jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En el presente caso, el marco normativo inmediato a considerar lo constituyen la LOE y el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por ésta, que tiene carácter de norma básica, de acuerdo con lo establecido en su disposición adicional primera. La LOE, como se hace constar en la exposición o preámbulo del Proyecto, en cuanto establece, en su artículo 14.7, que las Administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil, así como que regularán los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo, crea el marco necesario para que la Comunidad Foral de Navarra pueda, dentro de sus competencias, regular el primer ciclo de educación infantil.

A) Justificación

El Proyecto sometido a consulta se justifica, según se señala en su exposición de motivos, en que con él se pretende que los centros del primer ciclo de educación infantil de la Comunidad Foral de Navarra sean entornos educativos de calidad, compensadores de las desigualdades personales, culturales y sociales; e intencionalmente organizados para proporcionar a los niños, en colaboración con las familias, un proceso óptimo de desarrollo de su personalidad y de todas sus capacidades, en un marco de bienestar y seguridad.

B) Contenido del Proyecto

El Proyecto comprende una exposición de motivos o preámbulo. El articulado se estructura en un título preliminar y cuatro títulos más (I al IV),

divididos el III y IV en capítulos. Tiene un total de 30 artículos. Contiene además ocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Cuenta también con un anexo que incluye los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil.

El Título Preliminar se ocupa del objeto del Proyecto (artículo 1), de su ámbito de aplicación (artículo 2), y de los principios generales en los que se inspira el primer ciclo de educación infantil que se regula en el mismo (artículo 3).

Dentro del Título I, en el artículo 4, se regulan las características del primer ciclo de educación infantil, determinando, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 15.4 de la LOE, que éste podrá ofertarse en centros que abarquen el ciclo completo o, al menos un año completo del mismo. El artículo 5 fija la propuesta pedagógica de los centros, remitiéndose al Anexo del Proyecto para la concreción y desarrollo de la misma. El artículo 6 señala que el ciclo contribuirá a desarrollar en los niños las capacidades que les permitan alcanzar los objetivos que en el mismo se señalan. El artículo 7, en su apartado 1, determina la orientación de la acción educativa; en su apartado 2 fija la forma de abordar los contenidos educativos y, en su apartado 3 indica que los métodos de trabajo se basarán en la experiencia, las actividades y el juego. El artículo 8 se ocupa de los principios de evaluación significando, en su apartado 3, que el procedimiento básico será la observación. Finalmente, el Título I, en su artículo 9, se ocupa de la colaboración de los centros con las familias en la educación de sus hijos, lo que es acorde con lo previsto en el artículo 12.3 de la LOE.

El Título II se refiere a la equidad en la educación. En el artículo 10 – disposiciones generales- se exige del Departamento de Educación la obligación de garantizar una actuación preventiva y compensatoria en las condiciones para la escolarización en el ciclo, de forma que se eviten desigualdades derivadas de factores personales, sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole. El artículo 11, que se ocupa del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, define, en primer lugar, qué ha de entenderse por este alumnado, y atribuye al mismo

Departamento de Educación la competencia para disponer, en los centros sostenidos por fondos públicos, de los medios necesarios para promover el máximo desarrollo del mismo en los diversos aspectos que señale, así como para establecer, en los mismos centros, los procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades específicas de apoyo educativo. Finalmente en el artículo 12, último de este Título II, se regula la admisión de alumnos en centros sostenidos por fondos públicos, atribuyendo al Departamento de Educación la regulación de la admisión de los mismos, de forma que se garantice el acceso en condiciones de igualdad así como la igualdad en la aplicación de las normas de admisión. Se establece también en este precepto la inadmisión de niños de edad inferior a 16 semanas.

El Título III dedica su capítulo I a los centros, que los define en su artículo 13. En el mismo precepto se establece que quedan excluidos de la aplicación del Decreto Foral los servicios o establecimientos de ocio, atención o cuidados de niños de 0 a 3 años que no reúnan los requisitos y condiciones establecidos en el mismo. El artículo 14 se ocupa de la clasificación y denominación de los centros del primer ciclo de educación infantil. Los clasifica en públicos y privados. Ello, sin duda, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española, por medio del cual se reconoce el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, y, dentro de estos principios, a la “libertad de creación de centros docentes por las personas físicas y jurídicas, dentro del respeto a los principios constitucionales”. El artículo 15 regula el calendario y el horario de los cursos, atribuyendo al Departamento de Educación el establecimiento, para cada curso, de las normas necesarias para su elaboración.

Ya en su capítulo II, este Título III fija, en su artículo 16 –requisitos físicos-, las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad que, además de las que se señalan en la legislación vigente deben reunir los centros.

En su capítulo III –requisitos del personal- el mismo Título III se ocupa en su artículo 17 de la titulación de los profesionales que se han de encargar de la educación directa de los niños del primer ciclo de educación infantil, y

lo hace de conformidad a lo dispuesto en el artículo 92.1 de la LOE. En el artículo 18 establece las ratios.

Finalmente el Título III dedica su capítulo V a la participación de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros sostenidos con fondos públicos, ordenando al Departamento de Educación su regulación (artículo 19), y a la autonomía pedagógica y de gestión de los mismos para definir el modelo de gestión organizativa y pedagógica en el marco de la legislación vigente (artículo 20).

El Título IV –creación y autorización de centros de primer ciclo de educación infantil- dedica su capítulo I a los centros públicos. Dentro de este capítulo, el artículo 21 se ocupa de su creación, estableciendo que se realizará mediante la suscripción de convenios entre el Departamento de Educación y las Administraciones Públicas interesadas, correspondiendo a estas últimas la titularidad de los centros creados, disposición ésta acorde con lo establecido en el artículo 15.1 de la LOE. En el artículo 22 se regula la tramitación del procedimiento para creación de los centros públicos. El artículo 23 se ocupa de la modificación de las características de los centros y el 24 de la supresión de los mismos.

El capítulo II del Título IV lo dedica el Proyecto a los centros privados. Por el artículo 25 se reglamenta la autorización administrativa de estos centros. El artículo 26 se ocupa de la solicitud de la autorización. En el artículo 27 se recoge que la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales debe dictar resolución sobre la adecuación de las instalaciones a los requisitos que contempla el Decreto Foral proyectado, y que esta resolución deberá producirse dentro del plazo de tres meses desde la fecha en que el promotor del centro hubiese solicitado la autorización de apertura y funcionamiento. Los artículos 28, 29 y 30 se refieren, respectivamente, a la autorización, modificación y extinción de la autorización administrativa.

La disposición adicional primera se refiere a los profesionales habilitados, estableciendo que, además de los profesionales a los que hace referencia el artículo 17 del Decreto Foral examinado, podrán impartir el

primer ciclo de educación infantil los profesionales habilitados de acuerdo con lo establecido en la Orden Foral de 11 de enero de 1996. La disposición adicional segunda tiene relación con los datos personales de los alumnos, que podrán ser recabados por los centros. Por la disposición tercera se atribuye al Departamento de Educación la planificación de la oferta pública de plazas del primer ciclo de educación infantil. La disposición adicional cuarta regula la formación permanente de los profesionales. La quinta atribuye al Servicio de Inspección Técnica y de Servicios del Departamento de Educación la inspección educativa del ciclo. Por la disposición adicional sexta se establece la desestimación por silencio administrativo de las solicitudes de creación y autorización de centros de primer ciclo de educación infantil a que se refiere el Título IV del Decreto Foral proyectado; lo que, por otra parte, se compadece con lo dispuesto en el anexo “relación de procedimientos en los que si no se resuelve y se notifica la resolución expresa en el plazo establecido los interesados podrán entender desestimadas por silencio administrativo sus solicitudes”. La disposición adicional séptima hace referencia a las titulaciones de los profesionales señalando que serán las que establezca el Gobierno en el desarrollo de la LOE, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final quinta de la citada ley orgánica, de acuerdo a lo establecido en el artículo 149.1.1ª, 18ª y 30ª de la Constitución Española. Finalmente, la disposición adicional octava señala que el ciclo de educación infantil se implantará con carácter general en el año académico 2008/2009, sin perjuicio de que los centros que cumplan los requisitos exigidos puedan obtener la autorización con carácter anticipado. Esta disposición viene a reproducir lo establecido en el artículo 3 del ya repetido Real Decreto número 806/2006, de 30 de junio.

Las disposiciones transitorias primera y segunda establecen un plazo de tres años para la adaptación de los centros de titularidad pública y de los centros privados, respectivamente, adecuándose a los requisitos exigidos. Todo ello en consonancia con lo dispuesto en el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, que -repetimos- tiene carácter de norma básica.

Por la disposición derogatoria única se derogan, expresamente, los Decretos Forales 24/1997, de 10 de febrero y 251/1992, de 6 de junio y,

además, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Decreto Foral analizado.

Por la disposición final primera se autoriza al Consejero de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para su desarrollo y ejecución. Por la segunda disposición final se determina la fecha de su entrada en vigor del Decreto Foral.

De lo expuesto, cabe concluir que el Proyecto se mantiene dentro de los límites que para el ejercicio de la potestad reglamentaria se establecen tanto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común como en la LFGNP.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula el primer ciclo de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra y se establecen los requisitos que deben cumplir los centros que lo imparten, así como los contenidos educativos del mismo, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.