

**Expediente:** 9/2007

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparten enseñanzas no universitarias.

**Dictamen:** 15/2007, de 21 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de marzo de 2007,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don Julio Muerza Esparza, Consejero-Secretario accidental, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 1 de marzo de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparten enseñanzas no universitarias (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de febrero de 2007.

#### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

Del expediente finalmente remitido resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1. Informe del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios, de 4 de octubre de 2006, sobre la Orden Foral para iniciar la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la admisión del alumnado en los centros sostenidos con fondos públicos, exigido por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

2. El Consejero de Educación, mediante Orden Foral 124/2006, de 16 de octubre, ordena iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto.

3. Con fecha 8 de noviembre de 2006, el Director del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios, del Departamento de Educación, formula y remite al Consejero de su Departamento memorias económica, normativa, organizativa y justificativa relativas al Proyecto.

4. Con fecha 21 de noviembre de 2006 se remite el texto al Presidente del Consejo Escolar de Navarra. El 1 de febrero de 2007 se envía al Consejero de Educación el Dictamen 3/2007 elaborado por el Consejo Escolar y aprobado por el pleno en sesión celebrada el 30 de enero de 2007. Dicha aprobación viene acompañada de algunas sugerencias, fruto de enmiendas aprobadas, relacionadas con la exposición de motivos y determinados preceptos del articulado.

5. El 1 de febrero de 2007 se envía al Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales informe favorable a la modificación del borrador de Decreto Foral por parte del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios. En él se asumen las enmiendas aceptadas por el Consejo Escolar de Navarra, en particular a la exposición de motivos, al artículo 3 (puntos 3, 4 y 5), al artículo 4 (punto 1), artículo 7, artículo 8 (punto 3), artículo 11 (punto 1-a, y punto 2), artículo 21 (punto 1).

6. El Servicio de Inspección Técnica y de Servicios del Departamento de Educación, mediante informe de 1 de febrero de 2007, y en cumplimiento del artículo 62, apartado 1, de la Ley Foral 14/2004, concluye que el

Proyecto evaluado no plantea ninguna discriminación por razón de sexo por lo que no se proponen cambios en el texto normativo.

7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación informa el Proyecto con fecha 7 de febrero de 2007, señalando el marco normativo, la habilitación para el desarrollo reglamentario y el cumplimiento de los trámites procedimentales con el informe favorable del Consejo Escolar de Navarra. Por ello, concluye que el Proyecto se ha tramitado correctamente y su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico, debiendo ser objeto de dictamen por el Consejo de Navarra, solicitándolo con carácter de urgencia. La propia Secretaría General Técnica informa, en documento fechado igualmente el 7 de febrero de 2006, que, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Foral 277/1990, de 18 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión Foral de Régimen Foral, se ha optado por suprimir del Proyecto la regulación relativa a la composición y funciones de las Comisiones Locales de Escolarización y remitir a un posterior desarrollo reglamentario, que se someterá a informe de dicha Comisión, la regulación de tales extremos.

8. Mediante correo electrónico dirigido a los Secretarios Generales Técnicos de los diferentes Departamentos del Gobierno de Navarra se remite el Proyecto para que puedan ser formuladas cuantas alegaciones, observaciones o sugerencias consideren oportuno realizar, sin que conste en el expediente respuesta alguna a tal efecto.

9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite informe, con fecha 14 de febrero de 2007, sobre el Proyecto, concluyendo que el mismo se está tramitando adecuadamente y que, no obstante, se recomienda considerar las modificaciones que se proponen referentes a la forma y estructura con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

10. La Comisión de Coordinación en sesión celebrada el día 15 de febrero 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 15 de febrero de 2007, por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

11. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión de 19 de febrero de 2007, adoptó, entre otros, el acuerdo de tomar en consideración el Proyecto en examen, declarando justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos en el artículo 22, párrafo segundo, de la LFCN.

### **I.3ª. El proyecto de Decreto Foral**

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, veintiséis artículos divididos en cuatro capítulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales

La exposición de motivos destaca que el Proyecto trae causa necesaria de la actual Ley Orgánica de Educación, que introduce importantes cambios en materia de escolarización. A ello añade la perentoriedad de actualizar la normativa de la Comunidad Foral de Navarra para dar respuesta a las necesidades actuales del sistema educativo. El texto que precede al articulado enumera los objetivos que el Decreto Foral pretende conseguir: 1. Adecuar la normativa de la Comunidad Foral de Navarra en materia de admisión del alumnado a las novedades contenidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. 2. Refrendar el derecho de todo el alumnado navarro a tener las mismas oportunidades de acceso a los distintos niveles de enseñanza, sin que en ningún caso haya discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 3. Garantizar el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por parte de padres o tutores para todo el alumnado navarro, atendiendo, en todo caso, a una adecuada y equilibrada distribución en los centros escolares del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. 4. Garantizar la no discriminación por razones socioeconómicas del alumnado. 5. Desarrollar los criterios prioritarios para la escolarización establecidos en el artículo 84.2 de la LO 2/2006 y los criterios complementarios a éstos. 6. Potenciar el papel de la Comisión General de Escolarización y, en su caso, de las Comisiones Locales de Escolarización,

como órganos de asesoramiento a padres y tutores y de colaboración con los centros docentes en la gestión del proceso de admisión.

El capítulo I, bajo el rótulo “disposiciones de carácter general”, comprende tres artículos. El artículo 1 determina el objeto del Proyecto: regular la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparten enseñanzas no universitarias. El artículo 2 prevé la constitución de la Comisión General de Escolarización y de las Comisiones Locales de Escolarización. Así como para la primera el artículo 2 establece que tendrá las funciones que se le asignan en el artículo 22 del Proyecto, para las segundas remite su composición y funciones a lo que se establezca reglamentariamente. El artículo 3 contempla la escolarización, fijando el derecho a un puesto escolar en los niveles de educación obligatoria, prohibiendo la discriminación, estableciendo el derecho a optar por un centro docente y previendo el régimen aplicable cuando el número de puestos escolares financiados con fondos públicos sea inferior al número de solicitantes. Se contempla, igualmente, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. Asimismo, el precepto afirma que los centros públicos o privados concertados no podrán percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, ni imponerles la obligación de hacer aportaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos. Finalmente, el artículo 3 establece la obligación de respetar el proyecto educativo y carácter propio del centro.

El capítulo II (“procedimiento, criterios de admisión del alumnado y zonificación”) comprende los artículos 4 a 15. El artículo 4 hace referencia al procedimiento, regulándolo con detalle; en su párrafo 4 se establece que se presentará una única instancia en la que se harán constar por orden de preferencia los centros en los que se solicita plaza y, a continuación, se dice que “si se presenta más de una instancia, todas ellas se considerarán nulas”. El artículo 5 prevé la colaboración entre instancias administrativas. El artículo 6, en su apartado 2, y como colofón a lo que se recoge en el apartado 1, señala “que la continuidad en los diferentes niveles educativos o

cursos dentro de un mismo centro no requiere proceso de admisión, salvo para aquellas enseñanzas propias de etapas postobligatorias en las que se requieren condiciones específicas de admisión del alumnado”. El artículo 7 se refiere a las plazas y áreas de influencia; y el 8 a las condiciones de adscripción de los centros públicos y condiciones específicas del proceso de admisión.

El artículo 9 contiene los criterios prioritarios de escolarización y condiciones de admisión de alumnos en etapas postobligatorias cuando no existan plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso en los centros públicos y privados concertados. Los criterios prioritarios son: existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente. Para las enseñanzas de bachillerato, además de los anteriores, se atenderá también al criterio del expediente académico de los alumnos, criterio éste último que se atenderá con carácter exclusivo en los procedimientos de admisión del alumnado a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional. El artículo 10 determina la valoración del criterio prioritario de hermanos matriculados en el centro o de padres o tutores legales que trabajen en el mismo. El 11, el de la proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de los padres o tutores legales. El 12, se refiere a la valoración del criterio prioritario de rentas anuales de la unidad familiar, estableciendo, en su párrafo 2, que dicha valoración será voluntaria: “sólo en el caso de que se solicite que este criterio sea valorado será necesario acreditar dichas rentas para que se otorgue la puntuación correspondiente”; la acreditación de las rentas “podrá hacerse mediante la presentación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o autorizando expresamente a la Comisión General de Escolarización para recabar dichos datos al órgano competente de la Comunidad Foral de Navarra”; las familias que no tengan la obligación de efectuar tal declaración “podrán acreditar dicha renta por medio de declaración jurada de que están exentas de realizar la declaración del Impuesto” (párrafo 5). El artículo 13

contempla la valoración del criterio prioritario de concurrencia de discapacidad y el 14 la del expediente académico en los casos de admisión del alumnado para las enseñanzas de bachillerato y para acceder a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional.

El artículo 15 determina que el “Departamento de Educación podrá autorizar la aplicación de criterios complementarios a los criterios prioritarios previstos en este Decreto Foral cuando no haya plazas escolares vacantes suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso”. El artículo 16 dispone la baremación de todas las solicitudes presentadas de acuerdo con los criterios y las puntuaciones señaladas cuando existan más solicitudes que plazas vacantes. Conforme al artículo 17, el Departamento de Educación establecerá los mecanismos y plazos correspondientes para recibir la información de los centros acerca del proceso de admisión del alumnado. El artículo 18 atribuye al Consejo Escolar la competencia para decidir la admisión del alumnado en los centros públicos; en los privados concertados, los titulares de los mismos serán los responsables del estricto cumplimiento de las normas generales sobre admisión del alumnado y corresponderá al Consejo Escolar garantizar su cumplimiento. El artículo 19 alude a la publicación del resultado de admisión en las dependencias del centro y el 20 contempla que la admisión de un alumno, dentro del plazo ordinario, en un centro distinto de aquél en el que se encuentre escolarizado implicará automáticamente la pérdida de la plaza escolar en el centro de origen. El artículo 21, para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, así como la del alumnado que se encuentre en situaciones sociales y culturales desfavorables, prevé que el Departamento de Educación pueda reservar hasta el final del período de preinscripción una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados; asimismo, podrá autorizar hasta un 10% de incremento del número de alumnos autorizados por aula para atender necesidades de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

El capítulo III (“organización y funcionamiento de la escolarización: Comisión General de Escolarización y Comisiones Locales de Escolarización”) comprende los artículos 22 y 23. El primero de ellos contiene las funciones de la Comisión General de Escolarización; el segundo define las Comisiones Locales de Escolarización y remite a un desarrollo reglamentario posterior la determinación de su composición y funciones.

El capítulo IV (“recursos y reclamaciones) abarca tres artículos: 24, 25 y 26. El primero de ellos advierte de la posibilidad de interponer reclamaciones y recursos en los siguientes términos: “Los acuerdos y decisiones sobre la admisión del alumnado de los Consejos Escolares de los Centros públicos y privados concertados y de la Comisión General de Educación, en su caso, adoptados sin observar lo establecido en el presente Decreto Foral o en la normativa que lo desarrolle, podrán ser objeto de reclamación ante el órgano correspondiente que los haya adoptado, en el tiempo que oportunamente se señale. En todo caso, contra la decisión que adopte el correspondiente órgano podrá interponer recurso de alzada ante el Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de la notificación o publicación del acto”. El artículo 25 establece que la infracción sobre admisión del alumnado por los centros podrá dar lugar a la apertura del correspondiente expediente administrativo a efectos de determinar las posibles responsabilidades en que se hubiera podido incurrir; y el 26 ordena que los centros privados no concertados y no financiados por la Administración de la Comunidad Foral dispondrán de autonomía para establecer los criterios y determinar el proceso de admisión del alumnado en los mismos.

Las disposiciones adicionales primera (“admisión de alumnos para cursar enseñanzas artísticas”), segunda (“admisión de alumnos en Centros Politécnicos Integrados de Formación Profesional”), tercera (“admisión de alumnos en las Escuelas Oficiales de Idiomas”), cuarta (“admisión de alumnos en Centros que impartan Enseñanzas correspondientes a la Educación de Personas Adultas”) y quinta (“admisión del alumnado con necesidades educativas especiales”) remiten, dentro del marco de la LO 2/2006, a la normativa específica de cada supuesto. La disposición

derogatoria alcanza a los Decretos Forales 56/1994 y 130/1996 y a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Foral. La disposición final primera autoriza al Consejero de Educación para el desarrollo del Reglamento y la segunda preceptúa la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se dicta en desarrollo del título II, capítulo III, artículos 84 a 88, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una Ley, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

### **II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra. Marco jurídico**

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 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; ampliado por Real Decreto 1326/1997, de 1 de agosto.

El marco jurídico de la materia objeto del Proyecto consultado lo constituye la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. El título II de la Ley Orgánica citada -a decir de su Preámbulo- aborda los grupos de

alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración. Se incluye también en este título el tratamiento educativo de los alumnos que requieren determinados apoyos y atenciones específicas derivadas de circunstancias sociales, de discapacidad física, psíquica o sensorial o que manifieste trastornos graves de conducta. La adecuada respuesta educativa a todos los alumnos -continúa el Preámbulo- se concibe a partir del principio de inclusión, entendiendo que únicamente de ese modo se garantiza el desarrollo de todos, se favorece la equidad y se contribuye a una mayor cohesión social. La Ley trata asimismo de la compensación de las desigualdades a través de programas específicos que tienen como objetivo garantizar el derecho a la educación a los estudiantes con condiciones socioeconómicas desfavorables. Pues bien, al cumplimiento de estos objetivos van destinados los artículos 84 a 88 de la LO 2/2006, preceptos que constituyen el marco normativo más próximo del Proyecto que se examina.

El artículo 84 de la LO 2/2006, bajo el rótulo “admisión de alumnos”, dice:

*“1. Las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres o tutores. En todo caso, se atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.*

*2. Cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar, atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente y sin perjuicio de lo establecido en el apartado 7 de este artículo.*

3. *En ningún caso habrá discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*
4. *Las Administraciones educativas podrán solicitar la colaboración de otras instancias administrativas para garantizar la autenticidad de los datos que los interesados y los centros aporten en el proceso de admisión del alumnado.*
5. *Los centros públicos adscritos a otros centros públicos, que impartan etapas diferentes, se considerarán centros únicos a efectos de aplicación de los criterios de admisión del alumnado establecidos en la presente Ley. Asimismo, en los centros públicos que ofrezcan varias etapas educativas el procedimiento inicial de admisión se realizará al comienzo de la que corresponda a la menor edad.*
6. *Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento y las condiciones para la adscripción de centros públicos a la que se refiere el apartado anterior, respetando la posibilidad de libre elección de centro.*
7. *En los procedimientos de admisión de alumnos en centros públicos que impartan educación primaria, educación secundaria obligatoria o bachillerato, cuando no existan plazas suficientes, tendrán prioridad aquellos alumnos que procedan de los centros de educación infantil, educación primaria o de educación secundaria obligatoria, respectivamente, que tengan adscritos. En el caso de los centros privados concertados se seguirá un procedimiento análogo, siempre que dichas enseñanzas estén concertadas.*
8. *En los centros privados concertados, que impartan varias etapas educativas, el procedimiento inicial de admisión se realizará al comienzo de la oferta del curso que sea objeto de concierto y que corresponda a la menor edad. Este procedimiento se realizará de acuerdo con lo establecido para los centros públicos.*
9. *La matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo.*
10. *La información de carácter tributario que se precisa para la acreditación de las condiciones económicas a las que se refiere el artículo 84.2 de esta Ley, será suministrada directamente a la Administración educativa por.....los órganos competentes de la Comunidad Foral de Navarra, a través de medios informáticos o telemáticos, en el marco de colaboración que se establezca en los términos y con los requisitos a que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, y las disposiciones que la desarrollan.*
11. *En la medida en que a través del indicado marco de colaboración se pueda disponer de dicha información, no se exigirá a los interesados*

*que aporten individualmente certificaciones expedidas ... por los órganos mencionados en el apartado anterior, ni la presentación, en original, copia o certificación, de sus declaraciones tributarias. En estos supuestos, el certificado será sustituido por declaración responsable del interesado de que cumple las obligaciones señaladas, así como autorización expresa del mismo para que ... los órganos competentes de la Comunidad Foral de Navarra, suministren la información a la Administración educativa.*

Así pues, el precepto transcrito contempla con detalle la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados y, de modo particular, cuando no existan plazas suficientes, aportando criterios prioritarios para la misma.

Respecto de las condiciones específicas de admisión de alumnos en etapas postobligatorias, para las enseñanzas de bachillerato se añade un nuevo criterio, el expediente académico; éste será tenido en cuenta con exclusividad en los procedimientos de admisión de alumnos a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional, cuando no existan plazas suficientes (artículo 85 de la LO 2/2006).

Conforme al artículo 86 de la LO 2/2006, *las Administraciones educativas garantizarán la igualdad en la aplicación de las normas de admisión, lo que incluye el establecimiento de las mismas áreas de influencia para los centros públicos y privados concertados, de un mismo municipio o ámbito territorial.* Se prevé, en este mismo precepto, la constitución por las Administraciones educativas de *comisiones u órganos de garantía de admisión, que deberán, en todo caso, constituirse cuando la demanda de plazas en algún centro educativo del ámbito de actuación de la comisión supere la oferta; estas comisiones estarán integradas por representantes de la Administración educativa, de la Administración local, de los padres, de los profesores y de los centros públicos y privados concertados.*

El artículo 87, bajo el epígrafe “equilibrio en la admisión de alumnos”, ordena:

- 1. Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones*

*garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, establecerán la proporción de alumnos de estas características en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo.*

- 2. Para facilitar la escolarización y garantizar el derecho a la educación del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo las Administraciones educativas podrán reservar hasta el final del período de preinscripción y matrícula una parte de las plazas de los centros públicos y privados concertados. Asimismo, podrán autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula en los centros públicos y privados concertados de una misma área de escolarización para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.*
- 3. Las Administraciones educativas adoptarán las medidas de escolarización previstas en los apartados anteriores atendiendo a las condiciones socioeconómicas y demográficas del área respectiva, así como a las de índole personal o familiar del alumnado que supongan una necesidad específica de apoyo educativo.*
- 4. Los centros públicos y privados concertados están obligados a mantener escolarizados a todos sus alumnos, hasta el final de la enseñanza obligatoria, salvo cambio de centro producido por voluntad familiar o, por aplicación de alguno de los supuestos previstos en la normativa sobre derechos y deberes de los alumnos.*

*Para garantizar la posibilidad de escolarizar a todos los alumnos sin discriminación por motivos socioeconómicos, en ningún caso -dice el artículo 88 de la LO 2/2006- podrán los centros públicos o privados concertados percibir cantidades de las familias por recibir las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica, por parte de las familias de los alumnos. En el marco de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del derecho a la Educación, quedan excluidas de esta categoría las actividades extraescolares, las*

*complementarias, y los servicios escolares, que, en todo caso, tendrán carácter voluntario.*

Una vez señalado el marco normativo, corresponde ahora examinar la competencia del Gobierno de Navarra para aprobar esta norma.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en adelante, LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, este Proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

### **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 del 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 124/2006, de 16 de octubre, 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.

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 una exposición de motivos.

Asimismo, siguiendo las prescripciones legales, el expediente incorpora las memorias económica, normativa, organizativa y justificativa elaboradas por el Director del Servicio de Inspección Técnica y de Servicios. En la primera se afirma que, al regular la escolarización en los centros de enseñanzas no universitarias, carece de repercusiones presupuestarias. En la normativa se sostiene que el Decreto Foral 56/1994, de 28 de febrero, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros de enseñanzas no universitarias de la Comunidad Foral sostenidos por fondos públicos, vigente hasta ahora, debe ser sustituido por el que se tramita a fin de adecuar la normativa sobre escolarización a la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En la memoria organizativa se lee que el Proyecto que se propone implica reordenar el proceso de escolarización en Navarra, adaptándolo a la LO 2/2006, lo que supone establecer 2 zonas de escolarización en Pamplona y su Cuenca, así como nuevas zonas en la zonificación de Tudela; por otra parte, las Comisiones Locales de Escolarización que vienen funcionando en Navarra mediante convenio con algunos Ayuntamientos y dependientes de los mismos, pasarán, a partir del nuevo Decreto Foral, a ser responsabilidad del Departamento de Educación, que las creará en aquellas localidades o ámbitos territoriales que sean necesarios para una correcta escolarización del alumnado. Los principales objetivos a conseguir con el nuevo Decreto Foral son, según la memoria justificativa, los siguientes: 1. Adecuar la normativa vigente a la proveniente de la LO 2/2006. 2. Refrendar el derecho de todo el alumnado navarro a las mismas oportunidades de acceso a los distintos niveles de enseñanza. 3. Garantizar la no discriminación por razones socioeconómicas del alumnado. 4. Desarrollar los criterios prioritarios establecidos en el artículo 84.2 de la LO 2/2006, además de los criterios complementarios. También, se incorpora un informe de impacto por razón de sexo elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación

Se ha consultado al Consejo Escolar de Navarra, el cual en dictamen 3/2007 dio su aprobación al texto, acompañando algunas sugerencias, fruto de enmiendas aprobadas, en relación con la exposición de motivos y con determinados preceptos.

Consta, igualmente, en el expediente el informe favorable a la modificación del borrador de Decreto Foral por parte del Servicio de Inspección Técnica, asumiendo las enmiendas propuestas por el Consejo Escolar, así como el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación en el que concluye que el Proyecto se ha tramitado correctamente, ajustándose su contenido al ordenamiento jurídico. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, asimismo, informó sobre el Proyecto proponiendo modificaciones relativas a su forma y estructura. Por último obra en el expediente certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, justificando la apreciación de la urgencia en la adopción del acuerdo de toma en consideración del Proyecto por el Gobierno de Navarra.

Por lo expuesto, el proyecto de Decreto Foral se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

#### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto**

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- (en adelante, LRJ-PAC), así como ahora de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente -artículo 56-, 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 LORAFNA, 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.

El parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la Ley que desarrolla, esto es, por la Ley Orgánica 2/2006.

#### **A) Justificación**

El Proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos. En esta última se dice expresamente que entre los objetivos que el proyecto pretende conseguir se encuentran el “de adecuar la normativa de la Comunidad Foral de Navarra en materia de admisión del alumnado a las novedades que en este aspecto contiene la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” y, muy en particular, “desarrollar los criterios prioritarios para la escolarización establecidos en el artículo 84.2” de esta Ley Orgánica y los criterios complementarios a éstos.

### ***B) Contenido del proyecto***

Entrando en el análisis jurídico del Proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, su contraste con el ordenamiento jurídico ofrece el resultado siguiente:

1.- El artículo 1 no merece objeción ya que se limita a indicar el objeto del Proyecto, así como tampoco el 2 que contempla la constitución de una Comisión General de Escolarización y de Comisiones Locales de Escolarización, conforme a la previsión del artículo 86.2 de la LO 2/2006. Respecto de estas últimas, el Proyecto remite a un desarrollo reglamentario posterior la regulación de su composición y funciones. El artículo 3, relativo a la escolarización, se ajusta a las previsiones de la LO 2/2006.

El artículo 4 regula el procedimiento de admisión del alumnado y no ofrece objeción jurídica alguna, a salvo su párrafo 4 en que se establece la nulidad de todas las instancias de solicitud “si se presenta más de una instancia”. El principio “en favor de la admisión”, debiera conducir a otra solución-sanción que no causara un perjuicio tan desproporcionado al alumno solicitante. Sea como fuere, no resulta técnicamente correcto hablar de “nulidad” de las instancias o solicitudes; de ahí que si se opta por mantener el término debiera interpretarse correctamente con otro alcance. En fin, debiera arbitrarse en el texto otro tipo de respuesta ante semejante irregularidad que condujera a la admisión del alumno en algún centro escolar. El artículo 5 contempla la colaboración entre instancias administrativas; el 6, de conformidad con LO 2/2006, detalla el proceso de

admisión, siendo fiel reflejo del artículo 84.4 de la citada Ley; el 7 (“plazas y áreas de influencia”) recoge el contenido del artículo 86.1 de la LO 2/2006 en lo que se refiere a las áreas de influencia. El artículo 8 contiene las condiciones de adscripción de los centros públicos y condiciones específicas del proceso de admisión y acorde con el mandato legal contenido en el artículo 84.1 (*las Administraciones educativas regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados*) desarrolla los procedimientos de admisión sin tacha de legalidad alguna. El artículo 9 hace referencia a los criterios prioritarios de escolarización y condiciones específicas de admisión de alumnos en etapas postobligatorias; los criterios y condiciones que contiene este precepto se ajustan sustancialmente a lo prevenido en los artículos 84.1 y 85 de la LO 2/2006; el párrafo 5 del artículo 9 incorpora la siguiente previsión: *para acceder a todas aquellas enseñanzas que por sus especiales características se especifiquen, se podrán establecer otros criterios*. El artículo 10 contiene la valoración del criterio prioritario de hermanos matriculados en el centro o de padres o tutores legales que trabajen en el mismo estableciendo una serie de puntuaciones para los distintos supuestos, lo que, en su caso, no contempla el artículo 84.2 de la LO 2/2006, sin que se aprecie contradicción con la norma legal de referencia. Igual sucede en el artículo 11 respecto a la valoración del criterio de proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de los padres o tutores, que constituye desarrollo de la previsión legal antes citada; en el número 1, letra b) al referirse al área falta la expresión “*de influencia*”, para una mejor comprensión del apartado.

El artículo 12 contiene el criterio de valoración relativo a las rentas anuales de la unidad familiar, fijando una puntuación diferente según resulte inferior, igual o superior al salario mínimo interprofesional, sin que sea objetable. En el párrafo 3 del artículo 12, en el final del párrafo, falta la preposición “*en*” antes de “*la Comunidad Foral de Navarra*”. El artículo 13 se puntúa la discapacidad del alumno o de los padres o hermanos como criterio prioritario sin que quepa objetar infracción legal. El artículo 14 valora el expediente académico en los casos de admisión del alumnado para las enseñanzas de bachillerato y para acceder a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior de formación profesional de conformidad con lo

que preceptúa el artículo 85 de la LO 2/2006; el párrafo 4 del artículo al referirse a los ciclos formativos de grado medio o de grado superior ha eludido añadir “*de formación profesional*”. El artículo 15.1 señala -lo que no aparece previsto en la LO 2/2006- que *el Departamento de Educación podrá autorizar la aplicación de criterios complementarios a los criterios prioritarios previstos en este Decreto Foral cuando no haya plazas escolares vacantes suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso*. Dado que el artículo 84.2 de la LO 2/2006 cuando establece los criterios prioritarios parece hacerlo con carácter taxativo, esta previsión normativa del proyecto no tendría encaje en la LO 2/2006, lo que supondrá el decaimiento del párrafo segundo de ese mismo precepto. El artículo 16 contiene normas relativas a la baremación de las solicitudes y orden de prelación, sin que se observe tacha de legalidad. Igual sucede con los artículos 17, que contempla la comunicación entre el Departamento de Educación y los centros; 18, en referencia a la competencia del Consejo Escolar en el proceso de admisión en los centros públicos y como garante del cumplimiento de las normas generales sobre admisión en los privados concertados; 19, sobre publicación del resultado de admisión; y 20, en relación a la admisión de un alumno, dentro del plazo, en un centro distinto de aquél en el que se encuentre escolarizado, lo que provocará la pérdida automática de la plaza escolar en el centro de origen. El artículo 21 regula la distribución equilibrada del alumnado de necesidad específica de apoyo educativo y de incorporación tardía y lo hace de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 87.1 y 2 de la LO 2/2006.

El artículo 22 se refiere a las funciones de la Comisión General de Escolarización sin que ninguna de las allí recogidas invada competencias de otros órganos; el 23 define las Comisiones Locales de Escolarización, trasladando a un desarrollo reglamentario su composición y funciones. El artículo 24 contiene los recursos y reclamaciones sobre admisión del alumnado y contempla una reclamación ante el órgano que haya adoptado la decisión sobre la admisión, remitiéndose, en cuanto al plazo, al “tiempo que oportunamente se señale”, lo que no resulta una expresión afortunada. El artículo 25 alude a la infracción de normas de escolarización, que podrán dar lugar a la apertura del correspondiente expediente administrativo a efectos

de determinar las posibles responsabilidades en que se hubiera podido incurrir, sin que se observe tacha de legalidad alguna por esta previsión. El artículo 26 se refiere a los centros privados no concertados y no financiados por la Administración de la Comunidad Foral para señalar que de acuerdo con la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, dispondrán de autonomía para establecer los criterios y determinar el proceso de admisión del alumnado en los mismos. Esta norma, por lo demás inobjetable por su contenido, tal vez debiera considerarse como una disposición adicional.

Ninguna objeción merecen los contenidos de las cinco disposiciones adicionales, así como los de la derogatoria y las dos finales, a las que se ha hecho referencia en otro apartado de este dictamen.

En otro orden de cosas, dado que la materia que regula el Proyecto resulta sensible a derechos que se encuentran especialmente protegidos por la legislación de protección de datos y que, con fecha 29 de diciembre de 2006, se ha presentado el Plan sectorial de oficio realizado a la Enseñanza Reglada no Universitaria, parece muy conveniente alguna referencia expresa a esta legislación en el texto del Proyecto.

A modo de recapitulación cabe decir que: 1. El artículo 4.4, *in fine*, debiera contener una expresión distinta a la de “nulidad”, técnicamente incorrecta, como sanción por presentar varias instancias; ello facilitaría la intelección ajustada del precepto. 2. En el inciso final del artículo 12.3 falta interponer la preposición “en” entre el verbo “tribute” y el artículo determinado “la”. 3. En el número 4 del artículo 14, a continuación de la expresión “ciclos formativos de grado medio o de grado superior”, falta añadir “de formación profesional”. 4. El artículo 15.1, que permite al Departamento de Educación adoptar criterios complementarios, contraría la enumeración taxativa del artículo 84.2 de la LO 2/2006, lo que hará decaer consecuentemente el número 2 del citado artículo. 5. El artículo 24 remite al “tiempo que oportunamente se señale”, el plazo para la presentación de una reclamación, lo cual, si bien correctamente interpretado, no presentaría problemas de legalidad –dado que se refiere a colegios públicos y privados

concertados-, sí obscurece su alcance. 6. El contenido del artículo 26 parece más propio de una disposición adicional.

En definitiva, sólo la objeción realizada al artículo 15 constituye tacha de ilegalidad. No obstante, las observaciones llevadas a cabo en el párrafo anterior mejorarían la calidad del texto.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral, con la salvedad del artículo 15, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.