

Expediente: 47/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral que modifica los Decretos Forales por los que se regula el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas para adaptarlos a la Directiva de Servicios.

Dictamen: 55/2010, de 8 de noviembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 8 de noviembre de 2010,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 11 de agosto de 2010 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, 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 modifican los Decretos Forales por los que se regula el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas, para adaptarlos a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 28 de julio de 2010.

En respuesta al requerimiento formulado por el Consejo de Navarra, se ha remitido documentación complementaria mediante sendos escritos del Presidente del Gobierno de Navarra que tuvieron entrada en este Consejo el 31 de agosto de 2010 y el 22 de octubre de 2010.

I.2ª. Expediente del Proyecto

El expediente remitido está integrado por las siguientes actuaciones y documentos:

1. Mediante la Orden Foral 213/2009, de 23 de diciembre, el Consejero de Educación acordó iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los Decretos Forales por los que se regula el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas para adaptarlos a la Directiva de Servicios (en adelante, Proyecto), designando como órgano responsable de su elaboración y tramitación a la Secretaría General Técnica de dicho Departamento.
2. El Secretario General Técnico del Departamento de Educación, en informe fechado el 2 de marzo de 2009 (*sic*), tras aludir al proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (en adelante, Directiva de Servicios) y una vez concluido el proceso de identificación y evaluación de cada una de las normas en el ámbito del Departamento de Educación afectadas por dicha Directiva, propuso la modificación parcial de cuatro Decretos Forales en los que se regula el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas. Asimismo, en la documentación complementaria, se incluye copia de la grabación en SIENA e IPM de los formularios donde se recoge la justificación del mantenimiento del régimen de autorización en el ámbito de los centros educativos en general, de las escuelas infantiles y de los centros integrados de formación profesional.

3. El expediente incluye cuatro memorias: justificativa, normativa, organizativa y económica, las dos primeras fechadas el 2 de marzo de 2009 (*sic*) y las dos últimas de fecha 3 de marzo de 2010, suscritas todas ellas por el Secretario General Técnico del Departamento de Educación. La memoria justificativa pone de manifiesto los cambios a introducir en cuatro Decretos Forales referidos a la apertura de centros docentes para adaptarlos a la Directiva de Servicios. La memoria normativa da cuenta de la legislación de referencia, con mención de la Directiva de Servicios y de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, así como de las disposiciones generales objeto de reforma, los Decretos Forales 251/1992, 28/2007, 421/1992 y 63/2006, expresando los cambios a introducir en cada caso. La memoria organizativa indica que la aprobación del Proyecto no implica modificación de la estructura orgánica del Departamento de Educación ni la alteración de las funciones de las unidades que en él se integran. La memoria económica señala que el Proyecto no supone incremento de gastos ni disminución de ingresos.
4. En el informe de evaluación del impacto por razón de sexo, suscrito por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación con fecha 3 de marzo de 2010, se concluye que “la futura norma en sí misma no contiene medidas discriminatorias, positivas ni negativas, para hombres y mujeres, beneficiándose de las medidas establecidas ambos géneros por igual”.
5. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, mediante informe de 3 de mayo de 2010, formuló distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, así como en cuanto al fondo. Concluye que el proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido parcialmente atendidas en el texto remitido.

6. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, con fecha 10 de mayo de 2010, emitió un informe jurídico en relación con el precitado informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
7. La Comisión Foral de Régimen Local fue consultada e informó favorablemente el Proyecto en sesión celebrada el 4 de junio de 2010.
8. El Pleno del Consejo Escolar de Navarra, en sesión celebrada el 29 de junio de 2010, aprobó el dictamen 7/2010, que concluye considerando pertinente el Proyecto y sugirió la corrección de errores mecanográficos, así como de la terminología de género en toda la norma, lo que se ha incorporado al texto final.
9. El Proyecto fue examinado en sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 26 de julio de 2010, previa su remisión a todos los departamentos.
10. El Gobierno de Navarra, en sesión de 28 de julio de 2010, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.
11. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación ha elaborado, con fecha 17 de agosto de 2010, un estudio de cargas administrativas a que hace referencia la Ley Foral 15/2009, en el que se afirma que el Proyecto no contempla nuevas trabas innecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales, en este caso las relacionadas con la educación, sino que ha pretendido tanto eliminar aquellas que se ha considerado posible sin merma de la necesaria garantía de la prestación de los servicios, como simplificar la tramitación de los procedimientos e, igualmente, fomentar el uso de la vía telemática en la tramitación de los mismos.

12. El Consejo Navarro de Formación Profesional ha sido consultado e informó favorablemente el Proyecto en sesión plenaria celebrada el 13 de octubre de 2010.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición transitoria y una disposición final.

La exposición de motivos señala que, una vez concluido el proceso de identificación y evaluación de cada una de las normas que en el ámbito del Departamento de Educación se ven afectadas por la Directiva de Servicios, procede su adaptación con la introducción de modificaciones tendentes a eliminar o flexibilizar los requisitos exigidos a los agentes privados para obtener la autorización de apertura de un centro educativo o sus enseñanzas, así como la agilización y simplificación de los procesos autorizatorios en los que se vean inmersos.

En el artículo primero se modifica el Decreto Foral 251/1992, de 3 de julio, por el que se establece el procedimiento para la autorización de centros docentes privados que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias en la Comunidad Foral de Navarra.

En el artículo segundo se modifica el Decreto Foral 63/2006, de 4 de septiembre, por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

En el artículo tercero se modifica el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, 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.

En el artículo cuarto se modifica el Decreto Foral 421/1992, de 21 de diciembre, por el que se aprueban las normas básicas para la creación y funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza.

La disposición transitoria única indica cuál debe ser la tramitación de los expedientes iniciados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Decreto Foral proyectado.

La disposición final establece la entrada en vigor del Decreto Foral el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral examinado pretende la adaptación de distintas normas reglamentarias en el ámbito de la educación a la Directiva de Servicios, modifica dos Decretos Forales que fueron dictaminados por este Consejo y, en suma, desarrolla previsiones de varias leyes como son la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante, LODE), la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (desde ahora, LOE) y la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. En ellas se prevé que las Comunidades Autónomas puedan dictar, en su ámbito de competencias, las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de las mismas. En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Marco jurídico

El proyecto que nos ocupa tiene por objeto la modificación de cuatro disposiciones reglamentarias que regulan el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas para adaptarlas a la Directiva de Servicios, por lo que procede referir cuál es el marco normativo relativo a ambos aspectos, para la ulterior ponderación jurídica del Proyecto.

La Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios) establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad de los servicios (art. 1.1). Su transposición por el Estado se ha llevado en dos

niveles: en el primer nivel mediante una incorporación general por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que establece las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre circulación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando un nivel elevado de calidad de los servicios, así como evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas (art. 1). Ambas normas, europea y estatal, pretenden eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, suprimiendo las barreras injustificadas o desproporcionadas, reduciendo requisitos, obligaciones y documentos e impulsando la simplificación y la transparencia, tras la evaluación de la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio conforme a los principios y criterios que ellas establecen.

Su ámbito de aplicación comprende los servicios –no exceptuados- que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro (artículo 2.1 Ley 17/2009 en correlación con el artículo 2.1 Directiva de Servicios), entendiéndose por “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Comunidad Europea (artículos 4.1 Directiva de Servicios y 3.1 Ley 17/2009); y no siendo aplicable a los servicios no económicos de interés general [artículo 2.2.a) Directiva de Servicios y 2.2.a) Ley 17/2009]. En este sentido, el considerando 34 de la Directiva de Servicios dice así: “Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la evaluación de si determinadas actividades, en especial las que reciben financiación pública y las prestadas por entidades públicas, constituyen un «servicio» debe efectuarse caso por caso y a la vista de todas sus características, en particular la forma en que se prestan, organizan y financian en el Estado miembro de que se trate. El Tribunal de Justicia ha reconocido así que la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que constituye una remuneración por los servicios de que se trate y ha

reconocido que la característica de la remuneración no se da en las actividades que realiza el Estado sin contrapartida económica, o en nombre del Estado en el marco de sus obligaciones en los ámbitos social, cultural, educativo y judicial, tales como los cursos realizados en el marco del sistema educativo nacional o la gestión de regímenes de seguridad social que no constituyen una actividad económica. El pago de cuotas por parte de los destinatarios, por ejemplo, las tasas académicas o de matrícula pagados por los alumnos para hacer una contribución a los gastos de funcionamiento de un sistema no constituye por sí mismo remuneración porque el servicio se sigue financiando fundamentalmente con fondos públicos. Estas actividades no responden, pues, a la definición de «servicio» del artículo 50 del Tratado y, por tanto, no entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva”. Por ello, como apunta el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios, editado por la Comisión Europea en 2007, la determinación de si un servicio que un Estado miembro considera de interés general es de naturaleza económica o no económica ha de hacerse a la luz de tal jurisprudencia del Tribunal de Justicia (así la Sentencia de 7 de diciembre de 1993, Wirth, asunto C-109/92), sin que los Estados miembros puedan considerar todos los servicios de un determinado campo, como el de la educación, como servicios no económicos de interés general.

En lo que ahora concierne, la Ley 17/2009, siguiendo a la Directiva de Servicios, dispone en cuanto a la libertad de establecimiento las medidas siguientes: los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en ella (artículo 4); la normativa no puede imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen, sin que en ningún caso el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio pueda sujetarse a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador (artículo 5); los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere dicha Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e

imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación (artículo 6); la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general (artículo 6); y los principios aplicables a los requisitos exigidos (artículo 9).

En el segundo nivel, para implantar ese marco legal en los distintos sectores, se ha procedido a la modificación de la normativa afectada, a través de distintas leyes y numerosas disposiciones reglamentarias a dictar por las instituciones en cada caso competentes. En el ámbito estatal, destaca la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que ha adoptado medidas horizontales de carácter procedimental, entre ellas, la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), fijando los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad (nuevo artículo 39 bis), reformando el régimen del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (nueva redacción del artículo 43) y generalizando las técnicas de declaración responsable y comunicación previa (nuevo artículo 71 bis). Asimismo, a efectos del silencio, determina que “se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquéllos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto” (disposición adicional cuarta).

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la incorporación de la Directiva de Servicios se ha llevado a cabo, en el plano legal, mediante tres normas: la Ley Foral 15/2009, de 19 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales; la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva de

servicios; y la Ley Foral 7/2010, 6 de abril, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra. Destaca, dado su carácter horizontal, la Ley Foral 15/2009 que tiene por objeto la regulación de un conjunto de medidas de simplificación administrativa que faciliten a las personas físicas o jurídicas la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 1.1); fija los objetivos de eliminar cargas administrativas que no sean necesarias por no aportar un valor añadido a los objetivos que persiguen, de establecer nuevos mecanismos de relación con la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos públicos, con un impulso especialmente decidido de la administración electrónica, de fomentar la implicación de los colegios profesionales y las distintas entidades públicas en la agilización y puesta en marcha de actividades de carácter económico y de incorporar a la cultura administrativa la importancia de la simplificación y modernización procedimental, y valorar con especial interés estos aspectos en la elaboración de disposiciones de carácter general (artículo 2); y prevé como medidas para la simplificación de la tramitación administrativa el estudio de las cargas administrativas, la revisión procedimental, la declaración responsable y la comunicación previa, las licencias condicionadas, la presentación telemática de proyectos y visados, los visados documental y de idoneidad y la simplificación en la llevanza de los Libros Registro (artículo 3.3).

Pasando a la materia de educación, el marco legal a considerar está constituido por la LODE, la LOE y, además de forma más específica para los centros de formación profesional, por la Ley Orgánica 5/2002. En lo que aquí concierne, la LODE dispone que todos los centros docentes, independientemente de su titularidad, deberán reunir unos requisitos mínimos referidos a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas, y número de puestos escolares, para impartir enseñanzas con garantía de calidad (artículo 11), y somete la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas tanto de régimen general como de régimen especial al principio de autorización administrativa (artículo 23). La Ley Orgánica 5/2002 prevé que el Gobierno establecerá los requisitos básicos que deberán

cumplir los centros integrados de formación profesional y que su creación, autorización, homologación y gestión corresponderá a las Administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales (artículo 11). Y la LOE incluye novedades en la distribución de competencias normativas en el primer ciclo de educación infantil, así como en la organización de las enseñanzas oficiales, que afectan, entre otros, a nuevas materias y a los currículos de las distintas etapas educativas.

En el ámbito foral, de acuerdo con la disposición adicional novena de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), su Anexo II establece la 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, incluyendo entre ellos en el apartado correspondiente al Departamento de Educación, entre otros, los tres siguientes: “5. Autorización de centros escolares; 6. Modificación de la autorización o nueva autorización de centros escolares; 7. Extinción de la autorización de centros escolares”.

La Ley 25/2009 no modificó ni la LODE ni la LOE; y en el ámbito foral, las Leyes Forales 15/2009 y 6/2010 no reformaron el sentido negativo del silencio previsto en los referidos apartados del Anexo II de la LFACFN respecto de las autorizaciones referidas a centros escolares. En cambio, en este campo el Estado ha dictado, para adaptarse a la Directiva de Servicios y a la Ley 17/2009, las normas reglamentarias siguientes:

- El Real Decreto 131/2010, de 12 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 332/1992, de 3 de abril, de autorizaciones de centros privados para impartir enseñanzas de régimen general, el Real Decreto 806/1993, de 28 de mayo, de régimen de centros docentes extranjeros en España, y el Real Decreto 321/1994, de 25 de febrero, de autorización a centros docentes privados para impartir enseñanzas artísticas, para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. A decir de su exposición de motivos, el

requisito de autorización previa del artículo 23 de la LODE está amparado en la Ley 17/2009, toda vez que en su mantenimiento concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Las normas modificadas carecen de carácter básico y su aplicación se limita al territorio de las ciudades de Ceuta y Melilla, a excepción de la modificación del artículo 16.1 del Real Decreto 806/1993 que tiene carácter de norma básica (disposición final primera).

- 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. En su exposición de motivos se alude al principio de autorización administrativa para la apertura y funcionamiento de centros docentes privados fijado en el artículo 23 de la LODE y se indica que la Ley 17/2009 afecta a los requisitos a los que se somete la prestación de los servicios educativos de interés económico general. Este real decreto fija los requisitos mínimos que deben cumplir los centros docentes que impartan las enseñanzas de educación infantil de segundo ciclo, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional, que se referirán a la titulación académica del profesorado, la relación numérica alumno-profesor, las instalaciones docentes y deportivas y el número de puestos escolares, así como establece los requisitos mínimos de titulación académica del profesorado del primer ciclo de la educación infantil (artículo 1), pues los centros de primer ciclo de educación infantil se regirán por lo dispuesto en la regulación específica establecida por la Administración educativa competente (artículo 2.2). Esta disposición deroga el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria tercera (disposición derogatoria única), y tiene carácter de norma básica (disposición final primera).

- El Real Decreto 303/2010, de 15 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas artísticas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. En su exposición de motivos se alude al principio de autorización administrativa para la apertura y funcionamiento de centros docentes privados fijado en el artículo 23 de la LODE y se indica que la Ley 17/2009 afecta a los requisitos a los que se somete la prestación de los servicios educativos de interés económico general. Este real decreto establece los requisitos mínimos que deben reunir los centros docentes que impartan las enseñanzas artísticas reguladas en el capítulo VI del título I de la LOE (artículo 1.1) y tiene carácter de norma básica (disposición final primera).
- El Real Decreto 564/2010, de 7 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los Centros integrados de formación profesional, conserva el requisito de autorización previa, que, según su exposición de motivos, está amparado en la Ley 17/2009, toda vez que en su mantenimiento concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

A decir del “Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios”, fechado el 29 de abril de 2010 y publicado en la Web del Ministerio de Economía y Hacienda, en materia de educación, los trabajos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, arrojaron dos conclusiones: el necesario mantenimiento del requisito de autorización de centros docentes que impartan enseñanzas que conducen a títulos oficiales de validez en todo el territorio nacional por estimar que concurren razones de interés general, se considera proporcional y no es discriminatorio; y la necesidad de revisar el procedimiento y requisitos a los que está supeditada la autorización, manteniéndose por la legislación básica un requisito evaluable como es el número mínimo de empleados.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2). En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

Por otra parte, la LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

Como se ha reseñado en los antecedentes, el procedimiento de elaboración comenzó por Orden Foral del Consejero de Educación. En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto ha sido sometido a consulta del Consejo Escolar de Navarra, de la Comisión Foral de Régimen Local y del Consejo Navarro de Formación Profesional, que lo han informado en sentido favorable. Tal intervención permite entender no exigible en este caso un trámite específico de audiencia, dado el carácter representativo de tales órganos (artículo 60.2 LFGNP).

Obra en el expediente el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido tenidas en cuenta y en parte acogidas en el texto remitido. Consta también el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento y la intervención de la Comisión de Coordinación, previa remisión del Proyecto a todos los

departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto sometido a dictamen se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

El análisis jurídico del Proyecto ha de realizarse contrastando su contenido con el ordenamiento jurídico y, en particular, con las normas integrantes de los dos bloques normativos precitados (Directiva de servicios y su transposición, de un lado; y legislación educativa, de otro), en cuanto sean de aplicación.

A) Justificación

El Proyecto, a decir de su exposición de motivos, se justifica en la adaptación de los reglamentos forales relativos al régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas a la Directiva de Servicios. Tras el proceso de identificación y evaluación normativa, se concluye que en la mayor parte de los procedimientos ha de mantenerse el régimen de autorización previa de la apertura de centros docentes, así como el régimen de silencio administrativo negativo. Las modificaciones introducidas posibilitarán eliminar o flexibilizar los requisitos exigidos a los agentes privados para obtener la autorización de apertura de un centro educativo o sus enseñanzas, así como la agilización y simplificación de los procedimientos autorizatorios en los que están inmersos, ajustándose estas medidas a las directrices marcadas en la Ley Foral 15/2009.

Por tanto, ya desde la exposición de motivos, lo que se verá corroborado en el análisis posterior, se expresa el limitado alcance de la modificación, pues más que una sensible reforma de adecuación a la Directiva de Servicios, cuyos rasgos sobresalientes se han reseñado más atrás, se incorporan precisiones en las normas sobre la apertura de los centros docentes y sus enseñanzas.

B) Modificación del Decreto Foral 251/1992

El artículo primero del Proyecto, en sus cinco apartados, modifica los artículos 1.3 y 6 a 9, ambos inclusive, del Decreto Foral 251/1992, de 3 de julio, por el que se establece el procedimiento para la autorización de centros docentes privados que impartan enseñanzas de régimen general no universitarias en la Comunidad Foral de Navarra. A continuación se analizan tales reformas siguiendo el orden en que se insertan en los distintos apartados del artículo primero del Proyecto, dando cuenta de los cambios propuestos y de su alcance para una ulterior valoración conjunta.

El apartado uno modifica el artículo 1.3 del Decreto Foral 251/1992, sustituyendo la anterior remisión a los requisitos mínimos establecidos con carácter general por el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por la referencia a los establecidos con carácter general en la normativa básica que regula los requisitos mínimos de los centros docentes no universitarios que impartan enseñanzas del régimen general.

El apartado dos modifica el artículo 6 del Decreto Foral 251/1992 en el que introduce las reformas siguientes: en el apartado 1 se sustituye la anterior mención al Consejero de Educación y Cultura por la referencia al Departamento competente en materia de educación y se añade la presentación de la solicitud de autorización por medios electrónicos; en el apartado 4 se sustituye la anterior mención al Real Decreto 1004/1991 y, en su caso, a los Programas de Necesidades que, en su caso, pueda aprobar en desarrollo de aquel el Departamento de Educación por la referencia a la normativa básica que en cada momento establezca los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, así como se adiciona en el último párrafo la expresión “en cualquier caso”; en el apartado 5 se sustituye la anterior mención al Consejero de Educación y Cultura por la referencia al Departamento competente en materia de educación (párrafo primero), se añade junto a interesado el término “o interesada” y donde decía se archivará el expediente sin más trámite ahora se dice se le tendrá

por desistido de su petición previa resolución declarando tal circunstancia (párrafo segundo).

El apartado tres modifica el artículo 7 del Decreto Foral 251/1992 introduciendo los cambios siguientes: en el apartado 1 se sustituye la mención a la Dirección General de Educación por la de Dirección General competente en materia de autorizaciones para la creación de centros docentes, la referencia a los servicios técnicos de construcciones escolares por la de servicios técnicos correspondientes y la mención del Real Decreto 1004/1991 por la normativa básica que en cada momento establezca los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria; en el apartado 2, amén de suprimirse la inicial mención a Dirección General de Educación, se eleva el plazo máximo para resolver de dos a tres meses, tomando como referencia –a diferencia de antes, que era desde que se completase la documentación- la fecha de entrada de la solicitud en el registro del Departamento competente en materia de educación, sin perjuicio de la suspensión del plazo en los casos legalmente previstos.

El apartado cuatro modifica el artículo 8 del Decreto Foral 251/1992 introduciendo los cambios siguientes: en el apartado 1 se sustituye la anterior referencia al interesado por la parte interesada; en el apartado 2 la anterior mención al Consejero de Educación y Cultura por la referencia al Departamento competente en materia de educación, con supresión de la mención a la presentación en el registro; y en el nuevo apartado 3 se refunden los anteriores 3 y 4, suprimiéndose la mención a los tres Servicios departamentales que debían emitir informe, con la referencia al previo informe de los servicios técnicos correspondientes, que ahora se ciñe a la adecuación de las instalaciones.

El apartado cinco modifica el artículo 9 del Decreto Foral 251/1992 introduciendo los cambios siguientes: en el apartado 1 la mención al Consejero se sustituye por la referencia al Director o Directora General competente en materia de autorizaciones para la creación de centros docentes; en el apartado 2 se añade junto a interesado el término “o

interesada” y se sustituye la mención al Ministerio de Educación y Cultura por el Ministerio competente en materia de educación; en el apartado 3 se reduce de tres a dos meses el plazo para resolver sobre la autorización definitiva, añadiéndose la cláusula “sin perjuicio de que la misma quedará sin efecto si, al verificarse la idoneidad de plantillas y titulación del profesorado y la adecuación de las enseñanzas a los currículos respectivos de los distintos niveles del sistema educativo, se comprobara la falta de la misma”, con fijación de un plazo máximo de seis meses para realizar los informes sobre dichas verificaciones a contar desde la presentación de la relación del personal; en el apartado 4 se sustituye Orden Foral por resolución; y en el apartado 5 donde decía “el titular” pasa a decir “el o la titular”.

Así pues, estas reformas del Decreto Foral 251/1992, cuya regulación se asemeja a la del Real Decreto 332/1992, se limitan a adaptaciones orgánicas y normativas, cambios de terminología de género y la posible presentación de solicitudes por medios electrónicos. Se mantiene, en cambio, el anterior régimen de doble y sucesiva intervención administrativa (resolución sobre la adecuación de edificios y, una vez realizadas las obras, autorización de apertura y funcionamiento del centro, también llamada autorización definitiva), con una idéntica duración total, pero con el añadido de un trámite consistente en dos informes posteriores sobre verificaciones de requisitos a realizar en un plazo máximo de seis meses. Por otra parte, quedan fuera de la modificación el artículo 10 del Decreto Foral 251/1992, sobre los centros privados que impartan enseñanzas que no conduzcan a la obtención de un título con validez académica, y el Capítulo II sobre el procedimiento para la tramitación de expedientes de autorización que deseen acogerse al régimen de conciertos en las enseñanzas obligatorias o al de subvenciones en las enseñanzas no obligatorias (artículos 11 a 15); así como no se altera el sentido del silencio negativo (disposición adicional tercera del Decreto Foral 251/1992).

Por todo ello, no se formula tacha a este precepto del Proyecto en cuanto a las modificaciones consistentes en adaptaciones orgánicas y normativas, pues obedecen a los cambios organizativos y reglamentarias

(como es la derogación del Real Decreto 1004/1991), fijándose denominaciones abiertas para adaptarse a los ulteriores cambios, ni a los cambios de terminología. Tampoco se objeta la conservación del régimen de autorizaciones, pues tiene amparo, según resulta del marco jurídico reseñado, en la LODE no modificada con ocasión de la transposición de la Directiva de Servicios, ni la eliminación en cuanto al control de los requisitos del ajuste a un posible Programa de Necesidades. Es, además, adecuada la previsión relativa a la presentación de solicitudes por medios electrónicos.

Sin embargo, especial mención merecen los cambios en cuanto al procedimiento. A decir de la memoria justificativa, la principal modificación (artículos 8.3 y 9.3 del Decreto Foral 251/1992) consiste, por un lado, en eliminar tres de los informes necesarios para recabar la autorización y, por otro, en permitir el control *a posteriori* de dos de los requisitos (referidos a plantillas y titulaciones y a los currículos), quedando como único informe y control *a priori* el relativo a las condiciones de los edificios y sus instalaciones. Dicha reforma ha sido objetada en el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación por considerar que, tras las modificaciones propuestas, el procedimiento sigue siendo esencialmente el mismo, con la diferencia sustancial de que la autorización queda condicionada por la posterior verificación de la idoneidad de plantillas y titulación del profesorado y la adecuación de las enseñanzas a los currículos, pasando unos informes previos a emitirse con posterioridad a la resolución, por lo que la nueva regulación es menos favorable al ciudadano y contraria a la seguridad jurídica, a los principios de sencillez y simplicidad de los procedimientos y a la finalidad perseguida por la propia Directiva de Servicios.

En este punto, hemos de constatar que el Proyecto, a diferencia de otras soluciones comparadas, no introduce realmente novedad de relieve, pues mantiene la doble autorización y no reforma el régimen de silencio negativo, con la novedad de añadir una comprobación posterior de requisitos mediante dos informes a evacuar en un plazo máximo de seis meses, de los que pende la eficacia de la autorización. En efecto, no se está ante la eliminación de los informes previos (referidos a plantillas y

titulaciones y a los currículos), sino en su conversión en ulteriores de verificaciones, de suerte que el efecto real producido no es otro que la creación de un trámite adicional posterior a la autorización constituido por los informes sobre las verificaciones de personal y enseñanzas, con un plazo específico (seis meses), no sólo superior al total de procedimiento, sino que además supone una ampliación de éste. Así pues, ello se compadece mal con la naturaleza de la autorización como instrumento de control previo por la Administración del acceso o ejercicio de actividades para comprobar su ajuste a la normativa correspondiente y al tiempo no favorece, sino que agrava, la simplificación administrativa perseguida, pues hace más compleja y larga la tramitación del procedimiento para la autorización de la apertura de centros.

Por tanto, el apartado cinco del artículo primero del Proyecto, en cuanto a la redacción dada al artículo 9.3 del Decreto Foral 251/1992, segundo inciso del primer párrafo y párrafo segundo, vulnera el ordenamiento jurídico, por no concordar con los objetivos perseguidos y contradecir los principios y criterios de simplificación de procedimientos, justificación y seguridad jurídica (Directiva de Servicios, Ley 17/2009, artículo 39 bis LRJ-PAC, Ley Foral 15/2009 y artículos 3 y 44 LFACFN). Ello comporta, dada su conexión con la modificación del artículo 8.3 del mismo Decreto Foral, la necesidad de revisar el Proyecto, pudiendo ponderarse una reforma de mayor calado.

C) Modificación del Decreto Foral 63/2006

En el artículo segundo del Proyecto, con dos apartados, se modifican los apartados 3 y 4 del artículo 5 del Decreto Foral 63/2006, de 4 de septiembre, por el que se regulan los Centros Integrados de Formación Profesional en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

En la redacción anterior se preveía la creación de tales centros mediante designación directa o a través de un proceso de concurso en el que se determinen las correspondientes condiciones de participación, previa consulta al Consejo Navarro de la Formación Profesional, pudiendo ser revocada la designación cuando no se cumplan los requisitos o los objetivos

señalados para dichos centros. La reforma prevé la creación de centros integrados politécnicos por designación directa del Departamento de Educación oyendo previamente al Consejo Navarro de la Formación Profesional (artículo 5.3), así como la sujeción a autorización administrativa de la creación de un centro integrado privado a otorgar por el Departamento competente en materia de educación, debiendo ajustarse el centro a los requisitos dispuestos para la autorización de un centro docente privado, con posible revocación si el centro deja de cumplir los requisitos exigidos para su autorización o si cesa definitivamente en la prestación de sus servicios (artículo 5.4).

Así pues, el cambio introducido consiste en la previsión de un régimen de autorización para la creación de centros integrados privados, diferenciando el régimen de creación de tales centros según se trate, como prevé el artículo 2.2 del Decreto Foral 63/2006, bien de centros públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (denominados Centros Integrados Politécnicos) o bien de centros integrados de iniciativa privada. A decir de la memoria justificativa, se modifica el sistema de concurso en la medida en que la Directiva de Servicios sólo contempla, en su artículo 12, la selección entre candidatos que aspiren a poner en funcionamiento una actividad, cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se puedan utilizar, sin que en este caso se de ninguna de esas dos circunstancias que habilitarían para restringir el acceso a la autorización (en igual sentido, artículo 8.1 de la Ley 17/2009). A ello puede añadirse que el Real Decreto 564/2010, que modifica los apartados 3 y 4 del artículo 4 del Real Decreto 1558/2005, mantiene el régimen de autorización previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 5/2002.

En consecuencia, estas modificaciones no merecen objeción jurídica.

D) Modificación del Decreto Foral 28/2007

En el artículo tercero del Proyecto se modifica el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, 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. A continuación se analizan tales reformas, que se contraen a la creación y autorización de centros de primer ciclo de educación infantil, siguiendo el orden en que se insertan en los distintos apartados del artículo tercero del Proyecto, agrupando los referidos a los centros públicos, de un lado, y los relativos a los centros privados, de otro.

Con carácter previo, conviene recordar que los centros de primer ciclo de educación infantil se regirán por lo dispuesto en la regulación específica establecida por la Administración educativa competente (artículos 14.7 LOE y 2.2 Real Decreto 132/2010), respetando los requisitos mínimos de titulación académica del profesorado fijados por la normativa básica estatal (artículo 1.1 y 8 Real Decreto 132/2010).

En cuanto a la creación de centros públicos, los apartados 1 a 3 del artículo tercero del Proyecto modifican, respectivamente, los artículos 22, 23.2 y 23.4 del Decreto Foral 28/2007. Los cambios introducidos en el artículo 22 son los siguientes: en el apartado 1 se sustituye la anterior mención al Consejero de Educación y Cultura por la referencia al Departamento competente en materia de educación y se añade la presentación de la solicitud por medios electrónicos; en el apartado 2 se suprime la exigencia de presentar la documentación acreditativa del mobiliario y del equipamiento del centro o compromiso de aportarlo con antelación a la apertura del centro; en el apartado 3 se actualizan las referencias a los servicios técnicos departamentales que deben informar y se suprimen, como objeto de informe, la idoneidad y suficiencia del mobiliario y del equipamiento y la idoneidad de plantillas y la titulación de los profesionales; en el apartado 4 se sustituye la mención de la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales por la de Dirección General competente en materia de autorizaciones para la creación de Escuelas Infantiles y se añade, respecto de la autorización, la cláusula “sin perjuicio de que la autorización quedará sin efecto si, al verificarse en cualquier momento la idoneidad de la plantilla y titulación de los profesores o la del mobiliario y del equipamiento, se comprobara la falta de la misma”,

debiendo realizarse los informes sobre dichas verificaciones en un plazo máximo de tres meses. En el artículo 23.2 los cambios son tres: donde decía “El titular del centro interesado” pasa a decirse “el o la titular del centro interesado o interesada”, se sustituye la mención al Departamento de Educación por la del Departamento competente en materia de educación y se añade la presentación de la solicitud por medios electrónicos. Y en el artículo 23.4 la mención de la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales pasa a ser de la Dirección General competente en materia de autorizaciones para la creación de Escuelas Infantiles.

Así pues, estas reformas del Decreto Foral 28/2007 tienen también escaso relieve –como hemos indicado respecto de la modificación del Decreto Foral 251/1992-, pues se ciñen a adaptaciones orgánicas, cambios de terminología de género y la posible presentación de solicitudes por medios electrónicos. Se mantiene, en cambio, el anterior régimen de creación de estos centros públicos mediante la suscripción de convenios (artículo 21 no reformado), pero con el añadido de un trámite posterior de informes sobre verificaciones de requisitos con una duración máxima de tres meses, y no se altera el sentido del silencio negativo (disposición adicional sexta no modificada).

Por todo ello, no se formula tacha a este precepto del Proyecto en cuanto a las modificaciones consistentes en adaptaciones orgánicas, pues obedecen a los cambios organizativos posteriores fijándose formulaciones abiertas, ni en relación con los cambios de terminología, ni respecto de la conservación del régimen de autorizaciones, siendo, además, adecuada la previsión relativa a la presentación de solicitudes por medios electrónicos.

En cuanto al procedimiento, se ha reproducido la disparidad de criterios ya reseñada respecto de igual punto en relación con la reforma del Decreto Foral 251/1992. También aquí se prevé, tras la creación de un centro mediante la suscripción del convenio, una comprobación posterior de requisitos mediante dos informes a evacuar en un plazo de tres meses, de los que pende la eficacia de la autorización (artículo 22.4). Por ello, hemos de reiterar el criterio antes expresado, pues nuevamente se trata de la

conversión de informes previos en comprobaciones posteriores, de las que pende la eficacia del acto de creación del centro, lo que no favorece, sino que agrava, la simplificación administrativa perseguida, al hacer más compleja y larga (añade tres meses a los cuatro meses de duración del procedimiento) la tramitación del procedimiento para la autorización de la apertura de estos centros. Además, se aprecian aquí algunas incongruencias o contradicciones: de un lado, se ha suprimido la exigencia de aportar la documentación acreditativa del mobiliario y del equipamiento del centro o compromiso de aportarlo con antelación a la apertura del centro [antes artículo 22.2.j)] y, sin embargo, se mantiene la verificación posterior sobre su idoneidad (nuevo artículo 22.2); de otro, se condiciona la autorización a los informes de comprobación ulteriores (artículo 22.4), cuando en el presente caso el sistema de creación de estos centros es propiamente la suscripción de convenios, como alude el inciso inicial del propio artículo 22.4; y, finalmente, la autorización se condiciona a la verificación de determinados requisitos en cualquier momento y a continuación se fija un plazo máximo para la evacuación de informes sobre tales verificaciones (inciso segundo del párrafo primero del artículo 22.4 y párrafo segundo del mismo precepto), ello sin olvidar que la disposición modificada regula la supresión de estos centros (artículo 24 no reformado).

Por tanto, el apartado uno del artículo tercero del Proyecto, en cuanto a la redacción dada al artículo 22.4 del Decreto Foral 28/2007, segundo inciso del primer párrafo y párrafo segundo, resulta contrario al ordenamiento jurídico, por no concordar con los objetivos perseguidos y contradecir los principios y criterios de simplificación de procedimientos, justificación y seguridad jurídica (artículos 3 y 44 LFACFN); debiendo tenerse en cuenta la conexión de tal precepto con el artículo 22.3 del mismo Decreto Foral. Por otra parte, es preciso advertir que se ha deslizado un error al añadir a la expresión “centro interesado” el término “o interesada” (nuevo artículo 23.2), dado que el sustantivo es masculino.

Respecto de los centros privados, los apartados 4 a 7 del artículo tercero del Proyecto modifican, respectivamente, los artículos 26, 27, 28 y 29.3 del Decreto Foral 28/2007. En el artículo 26 se introducen los cambios

siguientes: en el apartado 1 se sustituye la mención al Servicio de Centros y Ayudas al Estudio por Servicio competente en la materia; en el apartado 2 se añade junto al promotor el término “o promotora”, se sustituye la anterior mención al Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales del Departamento de Educación por la de “Director o Directora General competente en materia de autorizaciones para la creación de centros de primer ciclo de educación infantil” y se añade la presentación de la solicitud de autorización por medios electrónicos; y en el apartado 6 a los términos interesado y desistido se añade “interesada” y “desistida”. En el artículo 27 se produce similar adaptación de la referida Dirección General (apartado 1), cuya mención se suprime en el apartado 2. Los cambios introducidos en el artículo 28, sobre la autorización, son los siguientes: en los apartados 1 y 5 se añade junto al interesado el término “o interesada”; en el apartado 2, amén de la adaptación ya reseñada de la mención a la Dirección General, se añade respecto de la documentación acreditativa del mobiliario y del equipamiento, el compromiso de aportarlo con un mes de antelación a la apertura del centro; y en el apartado 3 se actualizan las referencias a los servicios técnicos departamentales que deben informar y se suprimen, como objeto de informe, la idoneidad y suficiencia del mobiliario y del equipamiento y la idoneidad de plantillas y la titulación de los profesionales; y en el apartado 4 se sustituye la mención de la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales por la de Dirección General competente en materia de autorizaciones para la creación de Escuelas Infantiles y se añade la cláusula “sin perjuicio de que la autorización quedará sin efecto si, al verificarse en cualquier momento la idoneidad de plantillas y titulación del profesorado o la idoneidad y suficiencia del mobiliario y equipamiento, se comprobara la falta de la misma”, debiendo realizarse los informes sobre las citadas verificaciones en el plazo máximo de tres meses desde la comunicación de la resolución de autorización. Y en el artículo 29.3 (al que incorrectamente se la da el título del precepto) los cambios son dos: se sustituye la mención al Departamento de Educación por la del Departamento competente en materia de educación y se añade la presentación de la solicitud por medios electrónicos.

Ha de trasladarse también aquí la ponderación jurídica que hemos realizado en cuanto a los centros públicos y antes respecto del Decreto Foral 251/1992. Por todo ello, no se formula tacha a este precepto del Proyecto en cuanto a las modificaciones consistentes en adaptaciones orgánicas, pues obedecen a los cambios organizativos posteriores fijándose formulaciones abiertas, ni a los cambios de terminología, ni a la conservación del régimen de autorizaciones, siendo, además, adecuada la previsión relativa a la presentación de solicitudes por medios electrónicos.

En cuanto al procedimiento, también aquí la reforma es mínima, pues se mantiene la doble autorización (resolución previa y autorización administrativa) y no se modifica el régimen de silencio negativo (disposición adicional sexta no reformada). La novedad consiste en la conversión de dos informes previos en posteriores; esto es, se añade una comprobación posterior de requisitos mediante dos informes a evacuar en un plazo de tres meses, de los que pende la eficacia de la autorización (artículo 28.4). Así pues, ello se compadece mal con la naturaleza de la autorización como instrumento de control previo por la Administración del acceso o ejercicio de actividades para comprobar su ajuste a la normativa correspondiente y al tiempo no favorece, sino que agrava, la simplificación administrativa perseguida, pues hace más compleja y larga la tramitación del procedimiento para la autorización de la apertura de centros privados.

Por tanto, el apartado seis del artículo tercero del Proyecto, en cuanto a la redacción dada al artículo 28.4 del Decreto Foral 28/2007, segundo inciso del primer párrafo y párrafo segundo, resulta contrario al ordenamiento jurídico, por no concordar con los objetivos perseguidos y no ajustarse a los principios y criterios de simplificación de procedimientos, justificación y seguridad jurídica (Directiva de Servicios, Ley 17/2009, artículo 39 bis LRJ-PAC, Ley Foral 15/2009 y artículos 3 y 44 LFACFN). Ello comporta, dada su conexión con la modificación del artículo 28.3 del mismo Decreto Foral, la necesidad de revisar el Proyecto, pudiendo ponderarse una reforma de mayor alcance.

E) Modificación del Decreto Foral 421/1992

En el artículo cuarto del Proyecto, con doce apartados, se da nueva redacción a los artículos 19.2, 20, 21, 22, 23, 24.2, 29, 30, 31, se derogan los artículos 25 y 26 y se altera la denominación del Capítulo VI del Decreto Foral 421/1992, de 21 de diciembre, por el que se aprueban las normas básicas para la creación y funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza.

Con carácter previo, debe indicarse que, como dispone el propio Decreto Foral 421/1992, las Escuelas específicas de Música y Danza son centros docentes de enseñanzas no regladas (artículo 3) y los estudios de música y danza cursados en ellas no conducen a títulos de validez académica o profesional (artículo 8).

Tales modificaciones –como indica la memoria justificativa- pretenden sustituir el anterior régimen de autorización administrativa para la apertura y funcionamiento de tales centros por un régimen de comunicación previa. La apertura y funcionamiento de estos centros se someterá a la comunicación previa al Departamento competente en materia de educación, pudiendo el titular de la escuela iniciar la actividad desde el día de la presentación de la comunicación, sin perjuicio de la posterior comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos (artículo 20), que dará lugar, de ser favorable, a la posterior inscripción en el Registro Específico de Escuelas de Música y Danza existente dentro del Registro de Centros Docentes (artículos 21 y 22) ordenada por resolución del Director o Directora General de Inspección y Servicios, que debe producirse en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de la comunicación entendiéndose estimada la solicitud de inscripción en el Registro específico en caso de no dictarse resolución en dicho plazo (artículo 23), debiendo el Departamento competente velar para que los centros no registrados no ostenten denominaciones que corresponden a los que lo están (artículo 24.2). Cualquier modificación de la Escuela debe ser comunicada al Departamento competente, que, en el plazo máximo de tres meses, comprobará los requisitos y, en su caso, actualizará los datos que proceda mediante la resolución correspondiente, operando, una vez transcurrido dicho plazo sin resolver, el silencio positivo

(artículo 29). Y la revocación, antes referida a la autorización, lo es ahora de la inscripción (artículos 30 y 31).

A la vista de ello, las novedades de la reforma consisten en un régimen de comunicación previa para la apertura de estas escuelas, desde cuya presentación puede iniciarse la actividad, así como la explicitación de un plazo máximo y del sentido positivo del silencio para resolver respecto de la inscripción en el registro específico. Sin embargo, en cierta medida no termina de abandonarse el régimen de autorización, que viene a ser sustituido por la inscripción en el registro específico que precisa de la oportuna resolución administrativa, tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos, lo que genera algunas disfunciones. En efecto, de un lado, se entiende estimada por silencio positivo la solicitud de inscripción en el registro específico (párrafo segundo del artículo 23), cuando dicha solicitud no está prevista en la norma que –como se ha indicado- pasa a fijar un régimen de comunicación previa; de otro, donde antes se preveía la revocación de la autorización ahora se sustituye por la revocación de la inscripción, cuyos efectos respecto del funcionamiento del centro no quedan claros; y finalmente, se reproduce la redacción respecto de la documentación a acompañar (antes artículo 21 y ahora artículo 20.2), incluido en su letra a) el término “solicitud”, que resulta incorrecto dada la nueva redacción del inciso inicial referido ahora a la comunicación.

Así pues, las modificaciones introducidas, en cuanto disponen la comunicación previa y la comprobación posterior, encuentran cobertura en los artículos 39 bis y 71 bis de la LRJ-PAC y 12 y 13 de la Ley Foral 15/2009. No obstante, se recomienda revisar esta regulación para resolver las precitadas disfunciones, considerando un régimen de la inscripción más consecuente con el sistema de comunicación previa en aras de una mejor satisfacción de los objetivos perseguidos de adaptación normativa y de simplificación administrativa.

F) Otras disposiciones

La disposición transitoria única establece que los procedimientos de autorización iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto

Foral proyectado, no se verán afectados por las modificaciones y se registrarán por la normativa vigente al momento de presentarse la solicitud. Ninguna objeción merece esta disposición.

Y la disposición final única que determina la entrada en vigor del mismo, tampoco ofrece tacha alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican los Decretos Forales por los que se regula el régimen de apertura de centros educativos y sus enseñanzas, para adaptarlos a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, se ajusta al ordenamiento jurídico, con excepción del apartado cinco del artículo primero en cuanto a la redacción dada al segundo inciso del primer párrafo y al párrafo segundo del artículo 9.3 del Decreto Foral 251/1992, del apartado uno del artículo tercero respecto de la redacción dada al segundo inciso del primer párrafo y al párrafo segundo del artículo 22.4 del Decreto Foral 28/2007, y del apartado seis del artículo tercero en cuanto a la redacción dada al segundo inciso del primer párrafo y al párrafo segundo del artículo 28.4 del Decreto Foral 28/2007.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.