

Expediente: 14/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se crean y regulan la Comisión General de Escolarización de Navarra y las Comisiones Locales de Escolarización.

Dictamen: 17/2011, de 11 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 11 de abril de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado 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 Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 2 de marzo de 2011 tuvo entrada en este Consejo 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 crean y regulan la Comisión General de Escolarización de Navarra y las Comisiones Locales de Escolarización (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 14 de febrero de 2011.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 191/2010, de 18 de noviembre, del Consejero de Educación, se inició el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la creación de la Comisión General de Escolarización y de las Comisiones Locales de Escolarización designando al Servicio de Inspección Educativa como órgano responsable de su elaboración y tramitación.

2. El expediente incorpora varias memorias, todas ellas suscritas por el Director del Servicio de Inspección Educativa con fecha 25 de noviembre de 2010. La memoria justificativa, tras referirse al artículo 86.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), que atribuye a las Administraciones educativas competencia para crear Comisiones u órganos de garantías en el proceso de admisión del alumnado, recuerda que mediante Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, se reguló la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparten enseñanzas no universitarias y que su artículo 2 contemplaba la constitución de una Comisión General de Escolarización así como la posibilidad de creación de Comisiones Locales de Escolarización; previsión que se cumplimentó mediante el Decreto Foral 35/2007, de 23 de abril, por el que se creó la Comisión General de Escolarización y cinco Comisiones Locales de Escolarización, concretando su composición y funciones. Tras ello, la memoria justificativa, termina indicando que resulta necesario adecuar el actual Decreto Foral 35/2007, configurando a la Comisión General de Escolarización de Navarra como órgano de la Administración educativa con funciones de coordinación y supervisión y a las Comisiones Locales de Escolarización como órganos de garantía en el proceso de admisión del alumnado, reforzando el carácter representativo de todos aquellos sectores que conforman la comunidad educativa. La memoria organizativa señala que el Proyecto implica crear la Comisión General de Escolarización de Navarra como órgano de la Administración educativa con funciones de coordinación y supervisión, modificando su composición que hasta ahora estaba compuesta por miembros del Departamento de Educación y, que ahora, estará integrada por representantes de la Administración educativa, Administración local y comunidad educativa y, por lo que se refiere a las Comisiones

Locales de Escolarización, fija sus nuevas funciones. La memoria normativa, reiterando lo anteriormente expuesto, enmarca el proyecto de Decreto Foral en relación con el Capítulo III, Escolarización en centros públicos y privados concertados, del Título II, Equidad en la Educación, de la LOE y concluye reconociendo que el objeto de la propuesta normativa es el de sustituir el vigente Decreto Foral 35/2007, para su adecuación a lo establecido por la LOE. La memoria económica indica que el proyecto de disposición normativa carece de repercusiones presupuestarias ya que la “creación de dichos órganos no supone incremento de estructura de la Administración y su funcionamiento no genera costes ni indemnizaciones”. La memoria sobre cargas administrativas justifica que su aplicación no conlleva la aparición de cargas administrativas al no modificarse el procedimiento de escolarización del alumnado actualmente vigente y, únicamente, supone una mayor participación de los miembros de la comunidad educativa en la Comisión General de Escolarización de Navarra.

3. Obra, igualmente, el informe relativo al impacto por razón de sexo, elaborado por el Director del Servicio de Inspección Educativa con fecha 25 de noviembre de 2010, en el que señala que “analizadas las medidas que se establecen en el texto del proyecto cabe valorar que no existe impacto por razón de sexo, ya que la futura norma en sí misma no contiene medidas discriminatorias, positivas ni negativas, entre hombres y mujeres, beneficiándose de las medidas establecidas ambos géneros por igual” y que el Proyecto no utiliza lenguaje discriminatorio.

4. Con fecha 1 de diciembre de 2010 el Secretario General Técnico del Departamento de Educación remite el proyecto de Decreto Foral a la Federación Navarra de Municipios y Concejos a efectos de su conocimiento y estudio previo a su posterior análisis en sesión de la Comisión Foral de Régimen Local. Obra en el expediente certificado emitido por la Secretaría de la Comisión Foral de Régimen Local, de 20 de diciembre de 2010, acreditativo de que en la sesión celebrada por dicha Comisión, el mismo 20 de diciembre de 2010, el Proyecto fue informado favorablemente tanto por los representantes de las entidades locales como por los de la Comunidad Foral de Navarra.

5. El Pleno del Consejo Escolar de Navarra en sesión celebrada el 21 de diciembre de 2010, por quince votos a favor, un voto en contra y dos abstenciones, aprobó el Dictamen 20/2010, informando favorablemente la propuesta y señalando una serie de sugerencias y observaciones de las que son reseñables las siguientes: nueva redacción al primer párrafo del artículo 1; nueva redacción al apartado 2 del artículo 2; complemento al apartado d) del artículo 7; eliminación del apartado 7 del artículo 9; y, otras de carácter menor.

6. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación informó el Proyecto con fecha 5 de enero de 2011 señalando el marco normativo, la habilitación para el desarrollo reglamentario y el procedimiento al que debe someterse la propuesta normativa, indicando que, debido a la materia objeto de regulación, el proyecto de Decreto Foral ha sido sometido a informe del Consejo Escolar de Navarra, por lo que el Proyecto se está tramitando correctamente y su contenido se ajusta al ordenamiento jurídico que le sirve de referencia.

7. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, mediante informe de 3 de febrero de 2011, formuló distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma, respecto al procedimiento y en cuanto al fondo. El citado informe concluye reconociendo que el Proyecto se está tramitando adecuadamente y recomienda considerar las modificaciones propuestas al título, a la forma, a la estructura y al fondo. Mediante informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación de 7 de febrero de 2011 se analizan las observaciones puestas de manifiesto por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, atendíéndolas en su mayor parte e incorporando las correcciones al texto de la norma propuesta.

8. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 10 de febrero de 2011, examinó el Proyecto que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

9. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 14 de febrero de 2011, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, nueve artículos estructurados en tres capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos, tras referirse al artículo 86.2 de la LOE que atribuye a las Administraciones educativas la competencia para constituir Comisiones u órganos de garantías de admisión del alumnado y al Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, que reguló la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, en cuyo artículo 2 se prevé, para su aplicación, la constitución de una Comisión General de Escolarización y la posibilidad de constituir Comisiones Locales de Escolarización, indica que el objeto de la propuesta de norma es “crear la Comisión General de Escolarización de Navarra como órgano de la Administración educativa con funciones de coordinación y supervisión y las Comisiones Locales de Escolarización como órganos de asesoramiento y garantía en el proceso de admisión”, con las funciones y composición que para los órganos de esta naturaleza prevé el artículo 86.2 de la LOE.

El capítulo I, disposiciones generales, lo compone el artículo 1 que regula el objeto de la norma que, como se ha indicado, es la creación y regulación de la Comisión General de Escolarización de Navarra y de cuatro Comisiones Locales de Escolarización, dando participación a todos los agentes sociales e institucionales que forman parte de la comunidad educativa para garantizar el acceso del alumnado de enseñanzas no universitarias en condiciones de igualdad; el oportuno aprovechamiento de los recursos públicos; la adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y del alumnado de condiciones socioculturales desfavorables; la libertad de elección de centro por los padres y tutores; y, la transparencia, publicidad e imparcialidad en el proceso de acceso.

El capítulo II, la Comisión General de Escolarización de Navarra, lo integran los artículos 2 a 5, ambos inclusive. El artículo 2 -definición, adscripción y ámbito competencial- señala en su apartado 1 que la Comisión

General de Escolarización de Navarra es el órgano del Departamento de Educación, adscrito a la Dirección General de Inspección y Servicios, responsable de velar por la correcta aplicación del procedimiento de admisión del alumnado, conforme a los objetivos establecidos en el artículo 1. El apartado 2 concreta su ámbito de actuación a la escolarización no universitaria, tanto en centros públicos como en centros privados concertados y, el apartado 3 precisa que, sin perjuicio de las competencias del Departamento de Educación y de las que el Proyecto atribuye a las Comisiones Locales de Escolarización, le compete coordinar y supervisar el proceso de escolarización del alumnado de enseñanzas no universitarias en los centros antes indicados. El artículo 3 regula sus funciones, precisando que le corresponderá: coordinar el proceso de admisión del alumnado y la actuación de las Comisiones Locales de Escolarización; supervisar la baremación y la debida aplicación de los criterios prioritarios de admisión establecidos por el Decreto Foral 31/2007 y, en su caso, los criterios complementarios previstos en las bases reguladoras del proceso de admisión; supervisar que los criterios complementarios que establezcan los centros estén constituidos por circunstancias relevantes y criterios objetivos; supervisar, sin perjuicio de las funciones de las Comisiones Locales de Escolarización, el cumplimiento de los criterios para escolarizar al alumnado que no haya obtenido plaza en el Centro solicitado en primer lugar; supervisar el cumplimiento de los criterios para escolarizar al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y condiciones socioculturales desfavorables; autorizar solicitudes de cambio de centro escolar fuera de plazo cuando existan circunstancias excepcionales debidamente justificadas; conocer la oferta educativa planificada por el Departamento de Educación; informar y asesorar a los centros y a las Comisiones Locales de Escolarización sobre el contenido del Decreto Foral 31/2007 y la normativa que se apruebe para regular el proceso de admisión del alumnado y cuantas otras funciones le encomiende, dentro de su ámbito competencial y en el marco del artículo 86.2 de la LOE, el Director General de Inspección y Servicios del Departamento de Educación.

El artículo 4 regula su composición precisando qué miembros del Departamento de Educación formarán parte de ella y atribuyendo el cargo de

Presidente al Director General de Inspección y Servicios. Además, indica que deberá haber un representante municipal designado por la Federación Navarra de Municipios y Concejos; dos directores de centros educativos, uno en representación de los centros públicos designado por las organizaciones de Directores de la enseñanza pública y, otro, en representación de la enseñanza concertada designado por las organizaciones patronales del sector; dos representantes de las organizaciones sindicales, uno de la enseñanza pública designado por la Comisión de Personal docente no universitario y, otro, de la de la enseñanza concertada designado por los sindicatos del sector; dos representantes de los padres del alumnado, uno de la enseñanza pública y otro de la concertada, designados por las federaciones más representativas; y, finalmente precisa que actuará como secretario con voz y voto, el Coordinador del Área de Escolarización del Departamento de Educación. El capítulo lo cierra el artículo 5 que, bajo la denominación de “escolarización del alumnado”, indica que la escolarización se llevará a cabo a través de los órganos internos del Departamento de Educación, conforme a las directrices y criterios que establezca la Comisión General de Escolarización.

El capítulo III, “las Comisiones Locales de Escolarización”, está integrado por los artículos 6 a 9, ambos inclusive. El artículo 6 define las Comisiones Locales de Escolarización estableciendo (apartado 1) que se constituyen con el fin de informar, asesorar y supervisar, en su ámbito territorial, el proceso de admisión del alumnado; que se constituirán, en todo caso, cuando en algún centro de su ámbito de actuación la demanda de plazas supere la oferta y que podrán tener carácter permanente o temporal (apartado 2); si se constituyen con carácter permanente su composición será la establecida en el artículo 10 del Proyecto y si lo fuere con carácter temporal -para el proceso de escolarización de un curso académico- estarán integradas por las personas que indica el apartado 3 y; por último, el apartado 4, precisa que sin perjuicio de lo establecido por la disposición adicional única, la creación, modificación, determinación del número de sus miembros, así como su supresión, se llevará a cabo mediante Orden Foral del Consejero de Educación. El artículo 7 regula las funciones que el Proyecto asigna a las Comisiones Locales de Escolarización indicando, en el

apartado 1, que su finalidad es la de propiciar y garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso y escolarización del alumnado en los centros de su ámbito de actuación, especialmente de aquellos que pertenecen a colectivos socialmente desfavorecidos y de integración tardía en el sistema educativo, y, en el apartado 2, concreta, a tal fin, las funciones que ejercerán: recoger de los padres y tutores que soliciten plaza la información referente a los ámbitos educativo y social; asesorarles proporcionándoles información sobre el sistema educativo y la gratuidad de la enseñanza obligatoria, los centros, sus características y el número de plazas, así como el proceso de admisión; valorar los datos recogidos sobre el alumnado y formular una propuesta de escolarización; colaborar, incluso proponiendo criterios a la Comisión General de Escolarización, para que todos los centros contribuyan a la escolarización equitativa del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, así como del que pertenezca a colectivos socialmente desfavorecidos y de integración tardía en nuestro sistema educativo; informar de la propuesta de escolarización a padres, madres, tutores, tutoras, al centro educativo asignado y a la Comisión General de Escolarización; realizar el seguimiento de la inscripción correspondiendo a la Comisión General de Escolarización ser la garante del cumplimiento de la legalidad del proceso de admisión; y cuantas otras le encomiende la Comisión General de Escolarización de Navarra en el marco del artículo 86.2 de la LOE. El artículo 8 se encarga de regular la composición de las Comisiones Locales de Escolarización, diferenciando, en su apartado 1, la representación de las Comisiones Locales de Escolarización de Estella, Tafalla y Tudela que se crean en virtud de la disposición adicional única, de la composición que se establece para la Comisión Local de Escolarización de Pamplona y Comarca (apartado 2). Todas las Comisiones Locales de Escolarización estarán presididas por el Alcalde de la localidad y, como vocales, participarán: un inspector de Educación propuesto por el Director del Servicio de Inspección Educativa; un técnico propuesto por el Ayuntamiento; los directores de los centros docentes de la localidad que, en el caso de la Comisión de Escolarización de Pamplona y Comarca, serán cinco directores de los centros públicos y cinco directores de los centros privados concertados de la zona; dos representantes de las organizaciones sindicales, uno de la enseñanza pública y otro de la concertada y propuestos

por las organizaciones del sector; dos representantes de los padres y madres designados por las federaciones más representativas de los centros públicos y privados concertados de entre las APYMA de la zona; y, como secretario de la Comisión actuará la persona que sea elegida de entre sus miembros. La composición anterior se incrementa, para la Comisión Local de Escolarización de Pamplona y Comarca, con dos representantes municipales de las localidades de su ámbito de actuación, designados por la Federación Navarra de Municipios y Concejos. El apartado 3 establece que sus miembros serán nombrados al inicio de cada curso escolar, a propuesta de sus respectivas instituciones u organizaciones, salvo los representantes de los directores de los centros públicos que lo serán por el Departamento de Educación y representarán a todos los modelos lingüísticos existentes en su ámbito de actuación. El apartado 4, del artículo 8, establece que, para el ejercicio de sus funciones, las Comisiones Locales de Escolarización recibirán de los centros toda la información y documentación que sea precisa y que podrán recabar el asesoramiento de la Comisión General de Escolarización de Navarra, a quien le corresponde -apartado 5- la supervisión de su funcionamiento, informando a la Dirección General de Inspección y Servicios.

El artículo 9 establece las pautas de funcionamiento señalando, apartado 1, que la dotación de medios y la localización de la sede de trabajo se establecerán mediante acuerdo entre el Departamento de Educación y las entidades locales representadas en cada Comisión. El apartado 2 dice que corresponde al Presidente efectuar las convocatorias ordinarias o extraordinarias indicando -apartado 3- que deberán reunirse, al menos, dos veces durante el curso escolar, una, al inicio, para resolver las propuestas pendientes de escolarización y conocer las plazas vacantes existentes en cada centro, curso y nivel para la escolarización del alumnado de integración tardía y, otra, a la finalización, para analizar y aprobar la memoria de actuación. Los apartados 4 a 6, ambos inclusive, regulan el procedimiento para resolver las solicitudes de escolarización, fuera de los plazos ordinarios y extraordinarios, del alumnado de integración tardía al sistema educativo señalando que la Comisión, atendiendo a la información sobre escolarización anterior del alumno, a los intereses manifestados por los

familiares y en consonancia con las posibilidades de escolarización y en coordinación con el centro, propondrá una plaza escolar remitiendo la documentación al centro para que, si los familiares la aceptan, formalice la matriculación en el plazo de una semana y transcurrido dicho plazo, sin que se culmine el protocolo de matriculación, se tendrá al solicitante por desistido del procedimiento, anulando todo el protocolo y demandas previstas. Si en el examen de un caso concreto la Comisión no llega a un acuerdo para formular la propuesta o se le plantean cuestiones que exceden de su competencia, indica el apartado 7, trasladará el asunto a la Comisión General de Escolarización de Navarra para que arbitre y tome las medidas oportunas pudiendo convocar, a estos efectos, a los representantes de la Comisión Local de Escolarización. Por último, el apartado 8 remite, en todo lo no expresamente previsto en materia de funcionamiento de las Comisiones Locales de Escolarización, a lo establecido para los órganos colegiados por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACN).

La disposición adicional única, regula la constitución de cuatro Comisiones Locales de Escolarización (Estella, Tafalla, Tudela y Pamplona y Comarca).

La disposición derogatoria única precisa que la propuesta normativa presentada conllevará la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido y, expresamente, del Decreto Foral 35/2007, de 23 de abril, por el que se crean la Comisión General de Escolarización y las Comisiones Locales de Escolarización previstas en el Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril.

La propuesta normativa se cierra con tres disposiciones finales. La primera modifica el apartado 1 del artículo 2, el artículo 21 y el artículo 23 del Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, 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, con la finalidad de adaptar su regulación a la disposición reglamentaria que se analiza; la segunda, faculta al Consejero de Educación para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y la tercera, 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, tal y como indica su exposición de motivos, en desarrollo y ejecución del artículo 86.2 de la LOE que faculta a las Administraciones educativas para constituir comisiones u órganos de garantías en el proceso de admisión del alumnado en los centros educativos públicos y privados concertados que impartan enseñanzas no universitarias. Además, la propuesta normativa conlleva la modificación parcial del Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra, que fue objeto del dictamen de este Consejo 15/2007, de 21 de marzo.

En consecuencia, tratándose de un reglamento dictado en ejecución de una ley que, además, modifica una disposición reglamentaria previamente dictaminada, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con lo indicado en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

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

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía, según dispone el artículo 47 de la 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 en la materia objeto del Proyecto consultado lo constituye la LOE que en su Título II, Equidad en la Educación, Capítulo III, Escolarización en centros públicos y privados concertados, establece que las Administraciones educativas regularán la admisión del alumnado de forma tal que se garantice el derecho a la educación, el acceso en condiciones de igualdad y la libertad de elección de centro por padres y tutores, atendiendo a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo (artículo 84.1), precisando los requisitos prioritarios a tener en cuenta en los procedimientos de admisión para aquellos casos en los que no existan plazas suficientes, tanto en los centros públicos como en los privados concertados; y, con el fin de asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, la Administración educativa garantizará una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo para lo cual fijará la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada centro público y privado concertado, pudiendo reservar una parte de las plazas hasta el final del periodo de inscripción e, incluso, autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos por aula para atender necesidades inmediatas de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

En este contexto normativo, el artículo 86 de la LOE, bajo el rótulo “igualdad en la aplicación de las normas de admisión” dice:

“1. 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.

2. Sin perjuicio de las competencias que le son propias, las Administraciones educativas podrán constituir comisiones u órganos de garantías 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 recibirán de los centros toda la información y documentación precisa para el ejercicio de estas funciones. Dichas comisiones supervisarán el proceso de admisión de alumnos, el cumplimiento de las normas que lo regulan y propondrán a las Administraciones educativas las medidas que estimen adecuadas. Estas comisiones u órganos estarán

integrados por representantes de la Administración educativa, de la Administración Local, de los padres, de los profesores y de los centros públicos y privados concertados.

3. Las familias podrán presentar al centro en que deseen escolarizar a sus hijos las solicitudes de admisión, que, en todo caso, deberán ser tramitadas.”

La Comunidad Foral de Navarra, en ejercicio de la competencia reconocida por el artículo 47 de la LORAFNA y de la habilitación de desarrollo reglamentario atribuida por la disposición final sexta de la LOE, aprobó el Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, 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 (objeto del dictamen 15/2007) que, a decir de su exposición de motivos, sus objetivos principales eran los siguientes:

“a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) Garantizar la no discriminación por razones socioeconómicas del alumnado de tal modo que, en ningún caso los colegios públicos o concertados puedan percibir de las familias cantidad alguna por las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociadas a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos. Se exceptúan las cantidades correspondientes a las actividades extraescolares, complementarias y los servicios escolares que, en todo caso, tendrán carácter voluntario.

e) Desarrollar los criterios prioritarios para la escolarización establecidos en el artículo 84.2 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

f) Potenciar el papel de la Comisión General de Escolarización y, en su caso, de las Comisiones Locales de Escolarización, como órganos encargados de asesorar a padres, madres y tutores sobre las posibilidades de escolarización y colaborar con los centros docentes en la gestión del proceso de admisión.”

El artículo 2 del citado Decreto Foral, Comisión General de Escolarización y Comisiones Locales de Escolarización, señaló que:

“1. Para aplicar lo establecido en el presente Decreto Foral se constituirá una Comisión General de Escolarización que tendrá las funciones que se le asignan en el artículo 21 de este Decreto Foral y cuya composición se ajustará a lo que se determine en su normativa específica.

2. Podrán constituirse Comisiones Locales de Escolarización en los términos previstos en el artículo 86 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Estas comisiones tendrán las funciones y composición que se determinen reglamentariamente. El número de Comisiones Locales de Escolarización se determinará por el Departamento de Educación mediante desarrollo reglamentario.”

Mediante Decreto Foral 35/2007, de 23 de abril, se crea la Comisión General de Escolarización como órgano de la Administración educativa con funciones de decisión, control y seguimiento y cinco Comisiones Locales de Escolarización como órganos de asesoramiento y de garantía en el proceso de admisión del alumnado, regulando su composición, funciones y normas de funcionamiento.

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta reestructura la composición y funciones de la Comisión General de Escolarización y de las Comisiones Locales de Escolarización dotándolas de una composición más participativa y social, asignándoles unas funciones orientadas, fundamentalmente, a la propuesta y asesoramiento, a la vez que deroga el precedente Decreto Foral 35/2007 e introduce algunas modificaciones en el

articulado del Decreto Foral 31/2007, para adecuarlo al nuevo texto propuesto.

Por otra parte, hay que indicar que el artículo 23.1 de la LORAFNA 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 lo sucesivo, 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 examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de enseñanza y educación, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

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).

De acuerdo con el artículo 85.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las memorias incorporadas al expediente.

Siguiendo los trámites fijados en los preceptos de la LFGNP, el procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha iniciado mediante Orden Foral del Consejero de Educación, que designó al Servicio de Inspección Educativa como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica y el estudio de cargas administrativas, en la que se

explica su contenido y se razona la conveniencia de su regulación y la adecuación de lo que propone a los fines perseguidos. En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP, también se ha incorporado un informe relativo al impacto por razón de sexo.

El Proyecto fue sometido a consulta del Consejo Escolar de Navarra que, mediante dictamen 20/2010, de 21 de diciembre, consideró pertinente la propuesta, informándola favorablemente y acompañando algunas sugerencias a su texto que fueron incorporadas. Igualmente fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2010.

Obra en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Igualmente ha sido analizado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido tenidas en cuenta y, en buena medida, incorporadas al texto remitido.

El Proyecto fue enviado a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y fue examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación celebrada el 10 de febrero de 2011. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

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- y de la LFGNP -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.

Junto a esta consideración de carácter general, el marco de referencia que ha de servir para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Proyecto ha de ser la LOE y el Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, 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.

A) Título de la norma y justificación

La exposición de motivos justifica la propuesta en la necesidad de “crear” la Comisión General de Escolarización de Navarra como órgano de la Administración educativa con funciones de coordinación y supervisión y las Comisiones Locales de Escolarización como órganos de asesoramiento y de garantía en el proceso de admisión del alumnado, desarrollando las previsiones contenidas en el artículo 86.2 de la LOE y en el artículo 2 del Decreto Foral 31/2007 que, para su aplicación, preveía la constitución de una Comisión General de Escolarización y la posibilidad de constituir Comisiones Locales de Escolarización, cuyas funciones, composición y número vendrían determinadas por su normativa específica.

Si atendemos a la literalidad del título de la norma y al contenido de su exposición de motivos se extrae la errónea conclusión de que las citadas Comisiones surgen como consecuencia de la norma propuesta, cuando la realidad es, tal y como ya se ha expuesto, que tales Comisiones fueron creadas en virtud del Decreto Foral 35/2007, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 2 del Decreto Foral 31/2007. El objeto de la norma, como con precisión señaló el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación en su informe de 5 de enero de 2011 y, por lo tanto, su justificación y motivación, es la de reestructurar la composición y funciones de la Comisión General de Escolarización y de las Comisiones Locales de Escolarización, creadas por el Decreto Foral 35/2007, “dotándolas de una composición más participativa y social, y de unas funciones de contenido más orientadas a la propuesta y al asesoramiento”.

Siendo ello así, a juicio de este Consejo, se recomienda reconsiderar la redacción dada a la exposición de motivos, incorporando una referencia a todo el proceso de creación normativa seguido en desarrollo del artículo 86 de la LOE, con referencia expresa al Decreto Foral 35/2007 y a la necesidad de modificar su regulación, reestructurando la composición, funciones y número, mediante la aprobación de una nueva disposición reglamentaria que derogue a la anterior y todo ello como medio para reforzar el carácter de órganos de participación social y sus funciones como órganos de asesoramiento y propuesta.

B) Contenido del Proyecto

El capítulo I, disposiciones generales, está integrado por el artículo 1, indicando que su “objeto” es la creación de la Comisión General de Escolarización de Navarra y de cuatro Comisiones Locales de Escolarización para garantizar el acceso del alumnado de enseñanzas no universitarias en condiciones de igualdad; el oportuno aprovechamiento de los recursos públicos; la adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares del personal con necesidades específicas de apoyo educativo y del alumnado de condiciones socioculturales desfavorables; la libertad de elección de centro por los padres y tutores; y, la transparencia, publicidad e imparcialidad del proceso de acceso, dando participación a todos los agentes sociales e institucionales que forman parte de la comunidad educativa. Su contenido se ajusta plenamente a los principios y mandatos normativos contenidos en el Título II de la LOE y, en especial, a sus artículos 84 y 86, así como a lo establecido por el artículo 3 del Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, que regula la admisión del alumnado.

El capítulo II regula, en sus artículos 2 a 5 -ambos inclusive-, la Comisión General de Escolarización de Navarra. El artículo 2, en los términos expuestos al analizar en los antecedentes el contenido del Proyecto, establece su definición, la adscripción y su ámbito competencial. Nada hay que objetar a este precepto ni por lo que se refiere a la propia previsión de la existencia de la Comisión ni a su regulación ya que responde, de un lado, a la competencia propia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de autoorganización y, de otro, su configuración y ámbito

competencial es conforme con lo establecido por la LOE respecto a los principios que deben regular el proceso de admisión del alumnado en centros escolares públicos y privados concertados en la enseñanza no universitaria.

El artículo 3, de forma adecuada a su naturaleza de órgano de la Administración educativa encargado de supervisar y coordinar el proceso de admisión del alumnado, encomienda a la Comisión General de Escolarización de Navarra las funciones precisas para velar por la correcta baremación de los criterios prioritarios en la admisión, la adecuación de los criterios complementarios que puedan proponer los centros y garantizar el cumplimiento de los criterios de distribución y escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y de condiciones socioculturales desfavorables. Nada hay que reprochar a su contenido. El artículo 4, bajo el rótulo de “composición”, y de forma adecuada a su carácter de órgano de participación de todos aquellos agentes sociales e institucionales que forman parte de la comunidad educativa, determina las personas que, en representación de la Administración educativa, de los municipios, de los Directores de los centros educativos públicos y privados concertados, de las organizaciones sindicales y de los padres del alumnado, integrarán la Comisión General de Escolarización de Navarra; concreta a quién corresponde la presidencia y la secretaría; el modo de su designación; y, su apartado 3, contiene una remisión general a lo dispuesto para los órganos colegiados por la LFACN. Su regulación se ajusta al ordenamiento jurídico al cumplir con los criterios representativos que establece el artículo 86.2 de la LOE. El artículo 5, en consonancia con lo establecido por el artículo 2.3 del Proyecto, atribuye al Departamento de Educación las funciones ejecutivas sobre “escolarización” del alumnado que se realizará con arreglo a los criterios y directrices establecidos por la Comisión General de Escolarización, ratificando nuevamente su carácter consultivo como órgano de propuesta y asesoramiento.

El capítulo III regula en sus artículos 6 a 9 las Comisiones Locales de Escolarización, estableciendo en su artículo 6 su “definición” como órganos encargados de informar, asesorar y supervisar, en su ámbito territorial, el

proceso de admisión del alumnado; señalando su apartado 2, en sintonía con lo establecido por el artículo 86.2 de la LOE, que deberán constituirse, en todo caso, cuando la demanda de plazas en algún centro educativo de su ámbito de actuación supere a la oferta. Las Comisiones Locales de Escolarización podrán (apartado 3) constituirse con carácter permanente, en cuyo caso su composición será “la que se establece en el artículo 10 del presente Decreto Foral”, o con carácter temporal, es decir, para el proceso de escolarización de un curso académico, en cuyo caso estarán integradas por los representantes del Departamento de Educación, los Directores de los centros docentes de la localidad, dos representantes del Ayuntamiento designados por el mismo, dos representantes de los padres designados por las federaciones más representativas de los centros públicos y privados concertados de entre las APYMA de la zona y dos representantes de las organizaciones sindicales, uno designado por la Mesa Sectorial de Educación y otro por los sindicatos del sector de la enseñanza concertada. Por último, el apartado 4 establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional única por la que se crean las Comisiones Locales de Escolarización de Estella, Tafalla, Tudela y Pamplona y Comarca, la creación, la modificación, la determinación del número de sus miembros y la supresión de las Comisiones Locales de Escolarización, se llevará a cabo mediante Orden Foral del Consejero de Educación. En relación con el precepto analizado tenemos que indicar que la opción elegida sobre el carácter temporal o permanente de las Comisiones Locales de Escolarización y la diferente composición que para cada caso se propone, se encuentra dentro de la esfera de apreciación que dispone el titular de la potestad reglamentaria, sin que la misma sea contraria al marco jerárquico al que el Proyecto debe someterse, respetando -tal y como hace- el criterio de representación de todos aquellos sectores que forman parte de la comunidad educativa. Debe, sin embargo, corregirse el error que se contiene en el apartado 3, al referirse al artículo 10 del presente Decreto Foral, precepto inexistente, y sustituirse por la referencia al artículo 8 que es el que establece la composición de las Comisiones Locales de Escolarización de carácter permanente. Por último, respecto al apartado 4, al margen de que su ubicación no sea la más adecuada desde una perspectiva de estructura normativa, no se aprecia impedimento jurídico para que se faculte al

Consejero de Educación para que mediante Orden Foral pueda crear, modificar y suprimir Comisiones Locales de Escolarización. No sucede lo mismo respecto a la atribución de la facultad para la determinación del número de sus miembros, ya que tal atribución es contradictoria o incongruente con lo establecido por la norma reglamentaria que, como hemos indicado, en sus artículos 6.3 y 8, regula la composición necesaria de las Comisiones Locales de Escolarización, según sean de carácter temporal o permanente, atribuyendo un derecho de participación, concretado y cuantificado, a cada uno de los integrantes de la comunidad educativa.

El artículo 7, tras señalar en su apartado 1 que la finalidad de estos órganos es la de propiciar y garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente de aquellos colectivos socialmente desfavorecidos o de integración tardía en el sistema educativo en el proceso de acceso y escolarización en los centros de la localidad o de su ámbito de influencia, concreta las funciones que para ello se les asigna. Su regulación no merece tacha alguna de legalidad. El artículo 8 se encarga de establecer la composición de las Comisiones Locales de Escolarización que se constituyen con carácter permanente, precisando, en el apartado 1, la composición para todas ellas con excepción de la Comisión Local de Escolarización de Pamplona y Comarca que se regula en el apartado 2. Su composición se adecua a los criterios de representación de todos los agentes que forman la comunidad educativa (Alcalde de la localidad, inspector de educación, directores de los centros, representantes sindicales del profesorado de la enseñanza pública y de la concertada, representantes de los padres del alumnado designados por las federaciones representativas de entre las APYMA de la zona) tal y como establece el artículo 86.2 de la LOE. Las diferencias que se proponen para la Comisión Local de Escolarización de Pamplona y Comarca y que se concretan en la ampliación de la representación municipal con dos representantes, además del Alcalde de Pamplona, y la concreción del número de Directores de centros (cinco por los públicos y cinco por los privados concertados) se considera adecuada y coherente con el número de municipios y de centros existentes en su ámbito de actuación, lo que aconseja, por un lado, ampliar la representación municipal y, por otro, limitar el número de representantes de centros

escolares. El apartado 3 indica que los miembros de las Comisiones, salvo los que formen parte por razón de su cargo, serán nombrados al inicio de cada curso escolar, a propuesta de las instituciones u organizaciones a las que representen, correspondiendo al Departamento de Educación la designación del inspector de educación y, en el caso de la Comisión de Escolarización de Pamplona y Comarca, de los Directores de los centros públicos que deberán representar todos los modelos lingüísticos existentes. Los apartados 4 y 5, inadecuadamente ubicados en el artículo 8, señalan que estas Comisiones recibirán de los centros la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones y que, para ello, podrán recabar el asesoramiento que precisen de la Comisión General de Escolarización de Navarra que, en todo caso, supervisará su correcto funcionamiento informando a la Dirección General de Inspección y Servicios. Su contenido no merece objeción salvo la de su incorrecta inclusión en un precepto que, como indica su denominación, regula su “composición”. El artículo 9 establece las reglas de “funcionamiento”, precisando, en su apartado 1, que la fijación de la sede y los medios necesarios para su funcionamiento se establecerán mediante acuerdo entre el Departamento de Educación y la entidad o entidades locales representadas en la Comisión respectiva. Los apartados 2 y 3 atribuyen al Presidente la facultad de convocar las sesiones ordinarias y extraordinarias precisando que se reunirán, al menos, dos veces durante el curso escolar: Los apartados 4 a 6 regulan el procedimiento a seguir para la escolarización del alumnado de integración tardía al sistema educativo fuera de los plazos ordinarios y extraordinarios de escolarización. El apartado 7 indica que cuando la Comisión Local de Escolarización no alcance un acuerdo o se le planteen cuestiones que excedan de sus competencias, trasladará el asunto a la Comisión General de Escolarización de Navarra para que arbitre la decisión que estime oportuna pudiendo convocar, a tal efecto, a la Comisión Local de Escolarización. El apartado 8 contiene una remisión a la regulación que la LFACN establece para los órganos colegiados para todo aquello no expresamente previsto sin que, a tales apartados, pueda efectuarse reproche alguno.

C) Otras disposiciones

La disposición adicional única regula la creación de cuatro Comisiones Locales de Escolarización: Estella, Tafalla, Tudela y Pamplona y Comarca.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto Foral 35/2007, de 23 de abril, por el que se creó la Comisión General de Escolarización y las Comisiones Locales de Escolarización previstas en el Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, y, además, contiene una cláusula general derogatoria de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido.

La disposición final primera modifica los artículos 2.1, 21 y 23 del Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra que imparte enseñanzas no universitarias, con la finalidad de adaptarlos a la regulación que contiene el Proyecto. Como quiera que el Decreto Foral 31/2007, regulaba en su artículo 21 las funciones que se atribuían a la entonces denominada Comisión General de Escolarización y el artículo 2.1 preveía su constitución para ejercer las funciones que se le asignaban en el citado artículo 21, funciones que han pasado a concretarse en el artículo 3 del Proyecto, las modificaciones que se introducen en los artículos 2.1 y 21 del Decreto Foral se limitan a indicar que sus funciones serán las establecidas en su normativa específica, lo que se adecua plenamente a la legalidad dando coherencia a ambas normas reglamentarias. La modificación introducida en el artículo 23 se limita a indicar que el recurso de alzada contra las decisiones sobre admisión del alumnado que adopten los Consejos Escolares y “la Comisión General de Educación” de Navarra deberá interponerse ante el Consejero de Educación y no ante el Director General de Enseñanzas Escolares y Profesionales como se establecía anteriormente. Obviamente, ningún reparo se observa ante tal ajuste. Sin embargo, en esta traslación mimética del contenido del artículo 23 del Decreto Foral 31/2007, no se ha reparado en el error que se incurrió en su redacción al referirse a la “Comisión General de Educación” en vez de, como era procedente, a la “Comisión General de Escolarización”. La Comisión General de Educación se configura como órgano de apoyo a la Conferencia Sectorial de Educación, órgano de coordinación de la política

educativa en todo el ámbito del Estado, creada en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. Por otra parte, resulta oportuno, en opinión de este Consejo de Navarra, realizar una reflexión sobre la oportunidad de mantener la existencia de un posible recurso de alzada frente a las “decisiones” que en materia de admisión pueda adoptar la Comisión General de Escolarización de Navarra a la vista de las funciones que le atribuye el proyecto de Decreto Foral y el carácter predominante de órgano de coordinación y supervisión.

Por último, la disposición final segunda autoriza al Consejero de Educación para dictar las disposiciones precisas para su desarrollo y la tercera ordena la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que a su regulación pueda efectuarse objeción alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se crean y regulan la Comisión General de Escolarización de Navarra y las Comisiones Locales de Escolarización, con la salvedad del artículo 6.4, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.