

**Expediente:** 27/2012

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

**Dictamen:** 32/2012, de 3 de septiembre

## DICTAMEN

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2012,

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 y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta

El día 7 de agosto de 2012, tuvo entrada en este Consejo un escrito del Vicepresidente Segundo del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto foral por el que se modifica el Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 1 de agosto de 2012, solicitándose, además, su tramitación con carácter urgente.

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

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. El Consejero de Educación acordó mediante Orden Foral 13/2012, de 23 de febrero, iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de decreto foral por el que se modifica el Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra (en adelante, el Proyecto), designando como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente del proyecto de disposición reglamentaria a la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación.
2. Obra en el expediente una memoria normativa, de fecha 16 de febrero de 2012, y una memoria organizativa, de fecha 20 de febrero de 2012, en la que se constata que la aprobación del proyecto de decreto foral no implica la modificación de la estructura orgánica del Departamento de Educación, ni la alteración de las funciones que la integran, y si, en cambio, una simplificación procedimental en la autorización de actividades o servicios que pasan a necesitar únicamente de comunicación al Departamento. Se incluye, finalmente, una memoria económica, de 20 de febrero de 2012, en la que se recoge que dicha modificación normativa no supone incremento de gastos, ni disminución de ingresos.
3. El 20 de febrero de 2012 se emite informe de evaluación de impacto por razón de sexo del proyecto en el que se concluye que, tras el análisis de 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 si misma no contiene medidas discriminatorias,

positivas ni negativas entre hombres y mujeres, beneficiándose de las medidas establecidas ambos géneros por igual.

4. Se remite el Proyecto a la organización educativa Planalfa, promotora de la modificación normativa, el 24 de febrero de 2012, la cual lo considera recibido, en igual fecha.
5. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emite informe propuesta el 15 de febrero de 2012 en el que se señala que revisado el régimen de intervención previsto en el Decreto Foral 145/2002, de 2 de julio, respecto de las actividades complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados, a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007, sobre el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, se concluye que “de acuerdo con la misma y con el fin de simplificar el procedimiento de aprobación de las actividades complementarias procede realizar diversas adaptaciones en el articulado del Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación y Cultura (*sic*) del Gobierno de Navarra, con el fin de ajustarlos a la redacción del artículo 51 de la LODE según la lectura realizada por el Tribunal Supremo”.
6. El 1 de abril de 2012 la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emite informe jurídico en el que se estima “la adecuación del Proyecto al procedimiento establecido, habiéndose incorporado los informes y memorias a que hace referencia el Capítulo IV, del Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (LFGNP), así como cumplido el trámite de audiencia a las entidades representativas de intereses sociales, requiriendo para su aprobación el sometimiento a informe del Consejo Escolar, y al dictamen del Consejo de Navarra”.

7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emite oficio el 3 de abril de 2012 en el que se indica que en cumplimiento del artículo 61 de la Ley Foral 14/2004 “se ha procedido a dar trámite de información pública de un mes a través de la Web del Departamento de Educación (se adjunta la página Web de anuncio) para que todo ciudadano o ciudadana que lo desee pudiera realizar las alegaciones que estimase oportunas al citado proyecto de modificación”. Una vez concluido el plazo de información pública –se afirma en el citado oficio- “no se ha recibido ninguna alegación en el correo electrónico [ipeducacio@navarra.es](mailto:ipeducacio@navarra.es) habilitado al efecto”.
8. En sesión celebrada el 24 de mayo de 2012, el Consejo Escolar de Navarra emite dictamen considerando pertinente la propuesta de proyecto de modificación del Decreto Foral 146/2012.
9. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación redacta informe de fecha 5 de julio de 2012 en el que se dice que si bien el Proyecto se está tramitando adecuadamente, se recomienda considerar las modificaciones propuestas de forma y estructura, así como analizar las observaciones efectuadas en relación con el fondo.
10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación el 16 de julio de 2012 emite informe de conformidad a las propuestas y sugerencias efectuadas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, aceptando las recomendaciones y observaciones tanto formales como de fondo.
11. Se oficia el 11 de julio de 2012 a la Dirección General del Presupuesto a efectos de recabar la conformidad en la memoria económica a que el Proyecto no comporte mayor gasto, obteniendo el conforme del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo.
12. Se remite mediante correo electrónico, de 25 de julio de 2012, el Proyecto a los Secretarios Generales Técnicos del Gobierno de

Navarra a fin de que puedan realizar las aportaciones u observaciones que se estimen oportunas.

13. Certificado del examen del proyecto de decreto foral mencionado por parte de la Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 30 de julio de 2012.
14. Certificado del acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 1 de agosto de 2012, a cargo del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, actuando en ausencia del Director General de Presidencia y Justicia (Orden Foral 454/2012, de 31 de julio), por el que se toma en consideración el texto del proyecto de decreto foral por el que se modifica el Decreto Foral 146/2012, de 2 de julio.

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

El proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final.

La exposición de motivos refiere cómo de conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (desde ahora, LOE) y de acuerdo con las notas de voluntariedad y carácter no lucrativo que deben reunir necesariamente todos los servicios y/o actividades que se presten en los centros privados concertados, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, mediante Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, procedió a regular el régimen de las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de dichos centros concertados. Con ocasión de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª, del Tribunal Supremo, de 23 de enero de 2007, el Alto Tribunal –dice la exposición de motivos- estableció una interpretación sobre el artículo 51 en cuanto que únicamente el cobro de las cuotas por actividades complementarias está sujeta a autorización administrativa, mientras que las cuotas tanto de las actividades extraescolares, como de los servicios escolares tienen un régimen diferente, y únicamente se sujetan a una mera

comunicación, una vez aprobadas por el Consejo Escolar del Centro. De este modo, revisado el régimen de intervención previsto en el Decreto Foral 146/2002, respecto de estas actividades y servicios a la luz de la sentencia citada, y con el fin de simplificar el procedimiento de las actividades complementarias, procede realizar diversas adaptaciones en el articulado del Decreto Foral 146/2002.

El artículo único de modificación del referido decreto foral contiene cuatro apartados.

El apartado uno da nueva redacción al apartado 5 del artículo 4 (“Actividades escolares complementarias”), conteniendo la necesaria autorización del departamento competente en materia educativa cada curso escolar de las cuotas de las actividades complementarias aprobadas por el Consejo Escolar del Centro y comunicadas a la Administración, cuando no sean gratuitas; una vez autorizadas, no hará falta nueva autorización para el curso siguiente si mantienen el mismo horario, se encuentran dirigidas a la participación del mismo curso o grupo de alumnos, y las cuotas no experimentan un incremento superior al I.P.C.

El apartado dos ofrece nueva redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 6 (“Servicios escolares”), referido a los servicios escolares, explicitando la necesidad de su aprobación por el Consejo Escolar y comunicación al departamento competente en materia educativa; dicha comunicación se entenderá referida a un curso escolar, bastando con que se notifique la actualización de la cuota a la Administración si no experimenta incremento superior al I.P.C.

El apartado tres del Proyecto modifica el artículo 7 (“Solicitudes de autorización y comunicaciones”) del reiterado Decreto Foral 146/2002. Las solicitudes serán dirigidas, conforme a la nueva redacción, al departamento competente antes del 20 de junio –si se trata de autorización de actividades complementarias o de comunicación de los servicios escolares-, o antes del 30 de septiembre –si son comunicaciones de actividades extraescolares-, del curso anterior en que vayan a desarrollarse, pudiendo presentarse por

los medios convencionales, o a través del Registro Electrónico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El apartado cuarto da nueva redacción al artículo 9 (“Registro de Actividades y Servicios Escolares”). Este precepto crea el Registro de Actividades y Servicios Escolares, que será gestionado por el Servicio de Inspección Educativa.

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

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto de decreto foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 146/2002, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra, que ya fue objeto de dictamen preceptivo por este Consejo, concretamente el dictamen 32/2002, de 17 de junio.

La norma que ahora se pretende modificar supone desarrollo del artículo 51 de la LODE. Precisamente, al amparo de la disposición final primera de esta Ley, se hace necesario desarrollar el citado artículo 51, estableciendo el régimen de las actividades escolares complementarias. Por otra parte, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007 obliga a realizar cambios en algunos preceptos del decreto foral referido.

Por tanto, procede emitir este dictamen, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

El dictamen ha sido solicitado, además, con carácter de urgencia y el Consejo de Navarra lo emite con dicho carácter en el plazo más breve posible, dentro del término legalmente fijado para este tipo de dictámenes.

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

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

La competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación encuentra amparo en el artículo 47 de la LORAFNA, conforme al cual “es de la competencia plena de Navarra 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”.

Así pues, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para desarrollar la cuestión planteada en el artículo 51 de la LODE, que regula el régimen de concierto de actividades escolares, tanto docentes como complementarias o extraescolares y de servicios, con los centros concertados.

En definitiva, el proyecto de decreto foral examinado se dicta en materia de competencia de la Comunidad Foral, y en ejercicio de una potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado.

## **II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV.



Establece el artículo 59 de esa Ley Foral que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la Orden Foral 13/2012, de 23 de febrero, del Consejero de Educación, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto, cuya tramitación fue encomendada a la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida, contenida fundamentalmente en la exposición de motivos de la norma dictaminada.

Se han incorporado al expediente una memoria normativa en la que se explicitan las modificaciones propuestas; una memoria organizativa en la que se afirma que la aprobación del Proyecto no implica modificación alguna de la estructura orgánica del Departamento de Educación, ni alteración de las funciones de las unidades que la integran; y una memoria económica, con el visto bueno del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, en la que se dice que el Proyecto no lleva aparejado incremento de gastos, ni disminución de ingresos. Existe también un informe de evaluación de impacto por razón de sexo en el que se recoge que en el texto del Proyecto “no existe impacto por razón de sexo, ya que la futura norma en si misma no contiene medidas discriminatorias, positivas ni negativas entre hombres y mujeres, beneficiándose de las medidas establecidas ambos géneros por igual”. Tanto este último informe, como las memorias anteriores, han sido suscritos por la Secretaría General Técnica del Departamento se ha dado cumplimiento con ello a lo prevenido por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

Igualmente integran el expediente administrativo remitido a este Consejo, y siguiendo las prescripciones legales, distintos informes de la

Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, emitidos conforme iba avanzando la tramitación administrativa del Proyecto, en los que se justifica la necesidad, conveniencia y corrección del mismo.

La norma en estudio ha sido sometida a información pública durante un mes a través de la Web del Departamento de Educación, sin que se hubiera recibido alegación alguna. Asimismo, se remitió el Proyecto a la organización educativa Planalfa, promotora de la modificación normativa, así como a todos los Secretarios Generales Técnicos del Gobierno de Navarra.

El Consejo Escolar de Navarra emitió el preceptivo dictamen, considerando pertinente la propuesta de modificación normativa. Asimismo, el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación informó y consideró correcta la tramitación, recomendando modificaciones que han sido recogidas posteriormente en el texto dictaminado. Por último, la Comisión de Coordinación examinó el Proyecto, en sesión celebrada el 30 de julio, dándose así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

De todo ello puede deducirse que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado, en términos generales, de acuerdo con la legalidad vigente.

## **II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -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, 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.

Por otra parte, siendo el proyecto de decreto foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por la disposición legal que desarrolla o aplica, de modo particular el artículo 51 de la LODE, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

### ***A) Justificación***

Tal y como ya hemos adelantado, la exposición de motivos enmarca la norma en las previsiones contenidas en el artículo 51 de la LODE y la interpretación que del mismo hace la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007 en cuanto que únicamente el cobro de las cuotas por actividades complementarias está sujeta a autorización administrativa, mientras que las cuotas tanto de las actividades extraescolares, como de los servicios escolares tienen un régimen diferente, y únicamente se sujetan a una mera comunicación, una vez aprobadas por el Consejo Escolar del Centro. Ello supone llevar a cabo diversas adaptaciones en el articulado del Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

Por ello se considera que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado en el caso presente de manera motivada tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP.

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

El único precepto del Proyecto, por tanto, tiene por objeto la modificación del Decreto Foral 146/2002 en aquellos aspectos a que hace referencia la sentencia citada, aprovechando la oportunidad para realizar pequeñas correcciones de escaso alcance y significación, que mejoran el texto.

El apartado uno del Proyecto modifica el apartado 5 del artículo 4 (“Actividades escolares complementarias”) manteniendo el régimen de

autorización por el Departamento competente en materia educativa para las cuotas de las actividades complementarias, llevando a cabo pequeñas correcciones de estilo que no varían ni el significado ni el alcance de esta norma. La modificación del apartado 5, en sus dos párrafos, no ofrece objeción alguna.

El apartado dos del Proyecto modifica los apartados 2 y 3 del artículo 6 (“Servicios escolares”) del Decreto Foral 146/2002. En él, se cumple con lo señalado en la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2007: se procede a cambiar el régimen de autorización por el de comunicación al departamento competente en materia educativa en lo relativo a los servicios escolares y al establecimiento de cuotas por los mismos, los cuales no podrán tener carácter lucrativo. De este modo quien aprueba tales servicios será el Consejo Escolar de cada centro concertado. No cabe hacer reparo alguno a una propuesta como ésta que viene mediatizada por la interpretación que del artículo 51 de la LODE hace la sentencia tantas veces citada.

El apartado tres del Proyecto modifica el artículo 7 (“Solicitudes de autorización y comunicaciones”). Consecuente con lo propuesto en el precepto anterior, las solicitudes de autorización de cuotas de actividades complementarias, así como las comunicaciones de los servicios escolares y sus cuotas, aprobadas por los Consejos Escolares de los centros privados concertados, se dirigirán al departamento competente en materia educativa. Se introduce también la posibilidad de presentarlas tanto por medios convencionales, como a través del Registro Electrónico, creado y regulado por el Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio. No presenta tacha alguna.

El apartado cuarto modifica el artículo 9 (“Registro de Actividades y Servicios Escolares”) con el objetivo de denominar correctamente al actual Departamento de Educación y establecer que la gestión del Registro se realizará por el Servicio de Inspección Educativa (hasta ahora, Servicio de Inspección Técnica y de Servicios). No cabe reparo alguno.

Tampoco merece tacha alguna la disposición final que dispone la entrada en vigor del decreto foral el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de decreto foral por el que se modifica el Decreto Foral 146/2002, de 2 de julio, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares de los centros privados concertados con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, es ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.