

Expediente: 13/2015

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que 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.

Dictamen: 16/2015, de 1 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de junio de 2015,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I. 1ª. Formulación de la consulta

El día 24 de abril de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que 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 adelante, el Proyecto).

I. 2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Orden Foral 48/2014, de 23 de mayo, en la que el Consejero competente acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que 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.
2. Texto de la primera versión del Proyecto.
3. Memoria justificativa, sin fecha, suscrita por la Jefa de Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales y por el Director General de Educación, Formación profesional y Universidades.
4. Con fecha 13 de marzo de 2015 por la Jefa de Negociado de 0 a 3 se suscribió una memoria normativa, una memoria organizativa y una memoria económica con el visto bueno del Servicio de Intervención. También se ha incorporado al expediente un informe de impacto por razón de sexo.
5. La información referente a la tramitación del Proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, estableciéndose un plazo para alegaciones, desde el 28 de octubre hasta el 12 de noviembre de 2014.
6. Constan en el expediente las alegaciones y observaciones formuladas al Proyecto por el Ayuntamiento de Ribaforada, el Sindicato STEE-EILAS, la Plataforma “Ciclo Educativo 0 a 3 años”, la Escuela Infantil “...”, la Federación “Herrikoa”, la Escuela Infantil “...”, la Escuela Municipal Infantil “...”, doña..., directora de la Escuela Infantil Municipal de Burlada, ..., don..., doña..., doña...

doña..., doña..., doña..., doña..., doña..., doña..., doña..., doña..., doña..., don..., y doña...

7. Consta en el expediente un informe final de exposición pública, firmado conjuntamente por el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades y de la Jefa de Sección de 0 a 3 años y Escuelas Rurales, en el que examinan las alegaciones formuladas, algunas de las cuales se aceptan y otras, razonadamente, se rechazan.
8. Texto de la segunda versión del Proyecto, adoptado por orden del Consejero de Educación, a la vista de las alegaciones formuladas en el periodo de exposición pública.
9. En sesión celebrada el 17 de marzo de 2015, la Comisión Foral de Régimen Local emitió informe favorable al proyecto de Decreto Foral.
10. Asimismo informó favorablemente el Consejo Escolar de Navarra en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2015.
11. Por el jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación se suscribió, con fecha 23 de marzo, informe jurídico.
12. Con fecha de 10 de abril de 2015, el Proyecto fue examinado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, que realizó algunas consideraciones y recomendaciones de forma que han sido incorporadas al Proyecto.
13. La Comisión de Coordinación, en su sesión semanal de 13 de abril de 2015, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
14. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en su reunión de 15 de abril de 2015, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la

preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Figura en el expediente el texto del Proyecto definitivamente asumido por el Gobierno de Navarra para su remisión a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El Proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, elaborado en cumplimiento de la Orden Foral con la que se inició este expediente consta de una exposición de motivos, cuatro artículos, una disposición adicional y una disposición final.

La exposición de motivos justifica la conveniencia de actualizar la normativa reguladora de los requisitos físicos que deben reunir los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil, así como la de facilitar la utilización y cambio de destino de las dependencias sobrantes en los centros que han visto reducido el número de usuarios a causa los cambios sociodemográficos que se están empezando a traducir en una menor demanda de acceso a dicho ciclo de educación infantil. Por esta misma causa y para disminuir diferencias sustanciales de demanda entre unos municipios y otros (unos con defecto y otros con listas de espera), se propone en el Proyecto flexibilizar la regulación vigente de las agrupaciones de niños de distintas edades. También se trata de adaptar, eliminando rigideces de la normativa vigente, las exigencias de contar con un director por centro, así como facultar a los Ayuntamientos para establecer las tarifas dentro de unos límites mínimo y máximo fijados por el Departamento de Educación. Todo ello –según la exposición de motivos- se hace considerando las propuestas planteadas por los Ayuntamientos a través de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Mediante el artículo primero del Proyecto se modifica el artículo 16 del Decreto Foral 28/2007, donde se establecen los requisitos físicos que, además de las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad, de accesibilidad y de seguridad han de reunir los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil. Prescindiendo de las innovaciones estrictamente formales, el nuevo texto incorpora una serie de novedades de contenido que, en términos generales, están dirigidas a eliminar algunas rigideces de la

regulación contenida en el Decreto Foral, el cual no ha alcanzado hasta el momento efectividad plena, a causa de las disposiciones transitorias que en él se contenían así como en las establecidas por el Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio.

Básicamente, las modificaciones que se introducen en el Decreto Foral 28/2007 consisten en una regulación más genérica de los requisitos físicos que deben cumplir las instalaciones donde se ubican los centros de primer ciclo de Educación Infantil, acercándolos a los que actualmente se encuentran en vigor por estar contenidos en la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012, disposición que, por ser temporal, perderá próximamente su vigencia, al finalizar el curso 2014/2015.

También se modifica el artículo 18 del Decreto Foral 28/2007 en el sentido de permitir el nombramiento de un director por cada ocho unidades en el caso de agrupaciones de titulares de centros. Se aumenta en uno el número máximo de niños de las unidades de 1 a 2 años, y en dos las unidades de 2 a 3 años que, de este modo, ambas pasarán a tener definitivamente el número de niños contemplados por la disposición transitoria segunda del Decreto Foral 72/2012. También se permiten las agrupaciones de niños de distintas edades en la forma prevista por la citada disposición transitoria del Decreto Foral 72/2012.

La disposición adicional única autoriza al Departamento de Educación a establecer, antes del inicio de curso, las tarifas mínimas y máximas a abonar en los centros públicos.

El Proyecto se sometió a un proceso de participación ciudadana, en cumplimiento de la obligación de publicar los procedimientos de elaboración normativa en curso, establecida por el artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Durante el plazo para presentar alegaciones establecido al efecto, se recibieron una serie de observaciones formuladas por personas y entidades más atrás relacionadas.

Las alegaciones fueron objeto de estudio en un informe suscrito por la Jefa de Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales y por el Director General de Educación, Formación Profesional y Universidades en el que se aceptaba modificar la letra a) del apartado 2 del artículo 16, se añadía el requisito de disponer de un sistema de calefacción capaz de garantizar una temperatura idónea, y se aclaraba la redacción de los apartados 1, 2 y 6 del artículo 18. Las restantes sugerencias fueron rechazadas razonadamente pero el informe concluye afirmando que, “a la vista de las alegaciones efectuadas, el titular del Departamento de Educación considera necesario prorrogar el régimen vigente para un solo curso y seguir trabajando sobre los requisitos físicos mínimos que deben reunir los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil y sobre el número de niños y niñas que, como máximo, debe haber por unidad a partir del curso 2016-2017”.

En consecuencia, el Proyecto se modificó para mantener en vigor, durante un curso más, el Decreto Foral 72/2012 y ahora consta de una exposición de motivos, un artículo y una disposición final con el contenido que reseñamos seguidamente.

La exposición de motivos justifica la necesidad de prorrogar durante el curso 2015/2016 los requisitos físicos y ratios máximas establecidos por la normativa vigente respecto del primer ciclo de Educación Infantil.

El artículo único añade una disposición transitoria al Decreto Foral 28/2007 en la que se establece que, para el curso 2015/2016, los requisitos físicos de los centros que impartan primer ciclo de Educación Infantil serán los establecidos en la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio; y el número máximo de niños por unidad será el previsto por la disposición transitoria segunda del citado Decreto Foral 72/2012.

La disposición final única establece que el Decreto Foral entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a dictamen modifica lo establecido por el Decreto Foral 28/2007, que se dictó en ejecución y cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14.7 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que encomienda a las Administraciones educativas la determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil, así como la regulación de los requisitos que hayan de cumplir los centros que impartan dicho ciclo.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 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 Orden Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su preámbulo como en las memorias normativa y justificativa incorporadas al expediente.

Obra en el expediente Orden Foral del Consejero de Educación que inicia el procedimiento de elaboración de la norma y en la que se designa como órgano responsable de su tramitación a la Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales de dicho departamento. Al proyecto se acompañan memoria justificativa, normativa, organizativa y económica, y un informe de impacto por razón de sexo, cumpliendo así lo dispuesto por la LFGNP.

El proyecto ha sido sometido a un proceso de participación ciudadana, mediante su publicación en el Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, y a informe del Consejo Escolar de Navarra y de la Comisión Foral

de Régimen Local, habiendo participado la Federación Navarra de Municipios y Concejos en su elaboración.

También ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y remitido al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, así como a la Comisión de Coordinación, antes de ser elevado al Gobierno de Navarra para su toma en consideración.

Así pues, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ha tramitado, en términos generales, de conformidad con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Comunidad Foral de Navarra tiene competencia plena para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo establecido en los preceptos constitucionales sobre esta materia, de las Leyes Orgánicas que los desarrollen y de las competencias del Estado en lo que se refiere a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de la alta inspección del Estado para su cumplimiento y garantía, según dispone el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1987, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). Por Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, fueron transferidos por el Estado las funciones y servicios en materia de enseñanzas no universitarias; transferencias éstas ampliadas por Real Decreto 1326/1997, de 1 de agosto. Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral.

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

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

A) Justificación

El proyecto de Decreto Foral contiene una exposición de motivos en la que el Gobierno de Navarra afirma la conveniencia de mantener, durante el próximo curso escolar de 2015/2016, los requisitos físicos y ratios máximas a que se deben sujetar los titulares de centros que impartan el primer ciclo de Educación Infantil.

Vistos los informes obrantes en el expediente y la exposición de motivos del Proyecto, este Consejo de Navarra considera el Proyecto se encuentra suficientemente motivado.

B) Análisis del contenido del proyecto de Decreto Foral

Como ya hemos expuesto anteriormente, la parte dispositiva del proyecto se limita a introducir en el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, una disposición transitoria mediante la cual se prorrogan las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto Foral 72/2012, de 25 de junio, por el que se modificó el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, en materia de requisitos físicos y ratios de niños por unidad en los centros que imparten el primer ciclo de Educación Infantil en Navarra. Es conforme a Derecho.

Tampoco merece objeción la previsión de entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra que establece la disposición final única.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que 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, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.