

Expediente: 43/2016

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: 51/2016, de 21 octubre.

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de octubre de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El 16 de septiembre de 2016 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, 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), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2016.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resultan las siguientes actuaciones practicadas en el procedimiento de elaboración del Proyecto.

1. Mediante Orden Foral 33/2016, de 22 de marzo, del Consejero de Educación, se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de modificación de la disposición transitoria única del 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, designando a la “Sección de 0 a 3 años y Escuelas Rurales” como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente.

2. Por parte de dicha Sección se elabora una propuesta de Decreto Foral de artículo único, modificando la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007, regulando los requisitos físicos para el curso académico 2016/2017 y señalando que serán los ya establecidos por la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012, que modificaba el Decreto Foral 28/2007.

3. El Proyecto fue remitido al Consejo Escolar de Navarra quien, con fecha 27 de abril de 2016 y por 19 votos a favor y 5 abstenciones, emitió el dictamen 5/2016, informando favorablemente el contenido del Proyecto. El citado dictamen realiza un análisis del marco normativo y, tras analizar su contenido y las memorias que le acompañan, “considera oportuno, conveniente y adecuado” el Proyecto y, consecuentemente, emite informe favorable a su tramitación.

4. Igualmente el Proyecto fue analizado y dictaminado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en la sesión celebrada el 12 de mayo de 2016, según se acredita mediante certificado expedido por el Secretario de la misma.

5. En el expediente obra un informe suscrito, el 13 de mayo de 2016, por la Jefa de la Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales y por la Jefa del Servicio de Ordenación e Igualdad de Oportunidades, con el visto bueno del Director General de Educación, en el que se solicita al Gobierno de Navarra que tome en consideración el Proyecto. El informe, tras referirse al Decreto Foral 28/2007, indica que mediante el Decreto Foral 72/2012, se establecieron los requisitos físicos que transitoriamente, durante los cursos académicos 2012/2013, 2013/2014 y 2014/2015, debían cumplir los centros que atendiendo a niños menores de tres años a la entrada en vigor del Decreto Foral 28/2007, no hubieran sido creados o hubieran obtenido la autorización de apertura y funcionamiento como centros de primer ciclo de educación infantil antes del inicio del curso académico 2012/2013; requisitos que fueron prorrogados para el curso académico 2015/2016 por el Decreto Foral 37/2015, de 11 de junio, que introdujo una disposición transitoria al Decreto Foral 28/2007. El informe añade que “habiendo centros en proceso de creación acogiendo a estos requisitos físicos, procede modificar la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, con el fin de prorrogar por un curso más los requisitos físicos propiciando así la creación de los centros a los que se hace referencia. Por ello, se considera necesario prorrogar durante el curso 2016/2017 la vigencia de lo establecido en las dos disposiciones transitorias citadas”.

6. En el expediente obran las memorias normativa, justificativa y organizativa, así como el informe de impacto por razón de género, suscrito por la Jefa de la Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales el 13 de mayo de 2016.

La memoria normativa encuadra el Proyecto en el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en lo sucesivo, LOE), que establece los principios generales que rigen cada etapa de la educación infantil concretando los objetivos, la ordenación y los principios pedagógicos, así como la oferta de plazas. A continuación referencia los Decretos Forales que regulan el primer ciclo de educación infantil y los requisitos de los centros que lo imparten y termina señalando la Orden Foral 79/2012, de 12 de agosto, del Consejero de Educación, por la

que se establecen las bases para la suscripción de convenios de colaboración entre el Departamento de Educación y las Entidades Locales para la financiación de la gestión de los centros de primer ciclo de educación infantil de titularidad municipal y la Ley Foral 16/2014, de 1 de julio, por la que se regula la financiación de los centros de educación infantil de 0 a 3 años de titularidad municipal, en la medida en que inciden en la financiación de los centros públicos.

La memoria justificativa reitera la necesidad de prorrogar, por un curso más, los requisitos físicos de los centros establecidos por la disposición transitoria del Decreto Foral 72/2012, de modificación del Decreto Foral 28/2007, por la existencia de centros en proceso de creación con arreglo a tales criterios. Añade que, en cumplimiento de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio de la Transparencia y del Gobierno Abierto (en lo sucesivo, LFTGA), el Proyecto ha sido objeto de publicación en la página web del citado portal.

La memoria organizativa indica que el Proyecto no conlleva la creación ni modificación de unidades orgánicas ni incremento de plantilla. Por su parte, el informe de impacto por razón de género concluye precisando que “las medidas que contiene el proyecto no tienen incidencia alguna sobre la igualdad entre hombres y mujeres”.

7. El 15 de julio de 2016 se elabora la memoria económica, igualmente suscrita por la Jefa de Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales. La memoria indica que así como se ha constatado la conveniencia de mantener los requisitos físicos que deben reunir los centros que imparten educación infantil y por ello propone prorrogar por un año más los requisitos establecidos por la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012, no se pretende prorrogar la determinación del número máximo de niños por aula que se establecía, lo que va a suponer la “reversión de las ratios a un número inferior de alumnos por aula, por otros más acordes con las medidas que preservan la anterior en términos de calidad, mejorando la respuesta educativa y unificando criterios ya que algunos Ayuntamientos no han aplicado la reducción de ratios que se propuso en 2012 asumiendo el coste que tal decisión conllevaba”.

La memoria económica continua señalando que “con objeto de analizar el impacto de la aplicación de las ratios anteriores se ha analizado la situación en cada centro. En los casos en los que la demanda en el curso 15/16 es mayor a la oferta que se produce con las nuevas ratios, se ha estudiado la disponibilidad de espacios, con objeto de incrementar el número de unidades y no disminuir la oferta. Esta opción se ha podido aplicar en dos centros. En el resto, no existen espacios para la ampliación. De esta manera, se produce una reducción de la oferta, en plazas que fueron efectivamente ocupadas en el curso 15/16 de 122 plazas”. Tal decisión va a conllevar incremento de costes por las siguientes variables:

“1. Alumnado que en el curso 2015/2016 accedió al ciclo 0-3, pero que en el curso 16/17 no van a acceder debido a la reducción de la oferta, y por lo tanto no se ingresan tarifas.

2. Unidades mixtas que se crean con el alumnado «sobrante», de diferentes edades, en las Escuelas que cuentan con espacio para sumar unidad”.

En concreto, señala que el incremento del gasto por las tarifas que no se ingresan por la reducción de ratios, calculada sobre la tarifa media, asciende a 193.980 euros. El incremento del gasto por las nuevas unidades en las escuelas en las que hay espacio físico y cuentan con alumnado suficiente será de 15.545 euros. Por lo tanto, el incremento de gasto para 2016/2017 será de 209.525 euros y “el gasto que conlleva será de aplicación para la partida presupuestaria del año 2017 y tendrá carácter plurianual”.

La memoria añade un último punto en el que se analiza el coste económico caso de que “se modificase el sistema de subvención actualmente establecido, de tal forma que fuese asumido por el Gobierno de Navarra y teniendo como objetivo la gratuidad y la red única es de 18.850.000 euros (con datos de matrícula actuales y los módulos que figuran en la O.F. 79/2012), lo que supone un incremento sobre el presupuesto actual de 11.000.000 de euros”.

8. El 17 de mayo de 2016 la Jefa de la Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales emite el denominado “informe final de transparencia”, en el que se indica que durante el plazo de exposición pública no se ha recibido ninguna alegación o sugerencia.

9. Ese mismo día, informa el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, señalando que el procedimiento seguido en la elaboración del Proyecto se adecua al ordenamiento jurídico a la vez que señala que el procedimiento deberá ser completado, entre otros trámites e informes, con la conformidad a la memoria económica por parte del Servicio de Intervención General.

10. El 27 de mayo de 2016 emite informe el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa indicando que el procedimiento se está tramitando de forma correcta si bien falta por incorporar la firma de la conformidad por parte de la Intervención Delegada de Hacienda a la memoria económica del expediente. Por lo que respecta a la forma y estructura de la norma, con la finalidad de coadyuvar en la mejora del Proyecto, señala que la exposición de motivos no expresa las razones o motivos que justifiquen la oportunidad de la norma, no siendo suficiente con referirse a la “conveniencia de prorrogar su vigencia, ya que el que algo sea considerado como conveniente siempre remite a una razón ulterior que explique o justifique tal conveniencia”.

El informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa es especialmente crítico, desde la óptica de la técnica legislativa, con el hecho de acudir a sucesivas prórrogas de un régimen transitorio, “máxime cuando no se vislumbra el final de la necesidad de acudir a dichas prórrogas”. En concreto, señala el informe que: *“El régimen de requisitos materiales diseñado por el Decreto Foral 28/2007 nunca llegó a aplicarse y en 2012 se estableció un régimen transitorio para varios años que permitiera poder cumplir un día el régimen previsto inicialmente en 2007. Acabado este periodo transitorio en 2015 resultó necesario introducir una prolongación por un curso de dicho régimen transitorio y nuevamente este año 2016 se acude al mismo recurso. La justificación que en el expediente se da es que se van*

abriendo nuevas unidades conforme a los requisitos del régimen transitorio, lo que impide la implantación del régimen primario y más exigente. Ahora bien, con sucesivas prórrogas que no impiden nuevas aperturas de unidades conforme al régimen transitorio el problema no se atajará y el año próximo volverá a plantearse. Por ello se propone tomar en consideración la posibilidad de adoptar un verdadero régimen transitorio, con un periodo de vacatio y que impida en el futuro nuevas aperturas de unidades que no puedan acomodarse a los requisitos previstos en la norma de 2007, de forma que no se genere una rueda cíclica interminable, o bien, que, dado que en tantos años se ha visto la dificultad de la implantación de tales requisitos se modifiquen estos de forma que se abandonen sucesivos regímenes transitorios y se alcance uno definitivo con requisitos realistas y factibles, en pro siempre de la máxima seguridad jurídica posible”.

11. La Jefa de la Sección de 0 a 3 y Escuelas Rurales, el 3 de junio de 2016, da contestación al informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa indicando que la casuística de cada uno de los Ayuntamientos cuyas escuelas infantiles no se han adaptado a la norma es diversa y compleja y no cabe explicitarla en la exposición de motivos. Respecto a las prórrogas sucesivas de un régimen transitorio, comparte el que no sea el método recomendable y añade que desde el Departamento de Educación se está trabajando en la modificación a fondo del Decreto Foral 28/2007 donde se tratará, entre otros temas, los requisitos físicos que deben reunir los centros. El informe concluye indicando que “si bien se comparte prácticamente todas las consideraciones expuestas por el Servicio de Acción Normativa, no se considera oportuno modificar el texto del proyecto”.

12. El 26 de julio de 2016 emite informe el Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera señalando que el Proyecto contempla para el curso escolar 2016/2017 la prórroga de los requisitos físicos exigidos a los centros del primer ciclo de educación infantil señalados por la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007, pero no del ratio máximo de niños por aula “lo que conllevará un aumento seguro de gasto para este próximo curso, que en su mayor parte se debe a una demanda de plazas superior a la nueva ofertada en 44 centros de los 74 existentes. La

previsión del importe de ese gasto cierto, según la memoria económica, es de 209.525 euros, su impacto se recogerá en el presupuesto de 2017”.

13. El Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa certifica que en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 5 de septiembre de 2016, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto, que con anterioridad había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

14. El Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 7 de septiembre de 2016 adoptó el Acuerdo de tomar en consideración el texto del Proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen, con carácter urgente, del Consejo de Navarra, de conformidad con los artículos 16.1.f) y 22 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra.

I.3ª. El Proyecto de Decreto Foral

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

La exposición de motivos indica que “estando próximo a finalizar el periodo transitorio establecido por la disposición transitoria del 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, y habiéndose constatado la conveniencia de mantener los requisitos físicos a que se deben sujetar los titulares de centros que imparten durante el curso 2015/2016 el primer ciclo de educación infantil, procede prorrogar por un año más el citado régimen”.

Por su parte, el artículo único, modifica la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007, estableciendo que los requisitos físicos que deberán reunir los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil durante el curso 2016/2017 serán los establecidos en la disposición

transitoria primera del Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio, 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.

La disposición final única determina la entrada en vigor del Proyecto 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 la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007 que se dictó en ejecución y cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 14.7 de la LOE 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 lo impartan.

En consecuencia, nos encontramos ante un proyecto de reglamento ejecutivo que desarrolla la LOE y modifica el Decreto Foral 28/2007, que fue informado por este Consejo de Navarra (dictamen 10/2007), al igual que lo hicieron los Decretos Forales 72/2012 y 37/2015 (dictámenes 27/2012 y 16/2015).

Aunque en el escrito remitido por la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra solicitando el dictamen al Consejo de Navarra se hace referencia al artículo 15.1, en relación con el 14.1 de la Ley Foral 8/2016 de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, el Acuerdo del Gobierno de Navarra tomando en consideración el texto del Proyecto a efectos de la emisión del presente dictamen hace referencia a los artículos 16.1.f) y 22 de la LFCN, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, que efectivamente es la legislación que resulta de aplicación por razones temporales en interpretación analógica con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la

Administración de la Comunidad Foral de Navarra y disposición transitoria tercera a) de la vigente Ley 35/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP), por lo que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

Dictamen que igualmente tiene la consideración de preceptivo al amparo de lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1.g) de la vigente LFCN.

Por otra parte, se solicita que el dictamen sea emitido con carácter urgente justificando la urgencia “en la próxima finalización del periodo transitorio establecido por la Disposición Transitoria del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo”. Sin perjuicio de que este Consejo de Navarra lo emita dentro del plazo señalado para los dictámenes de esta naturaleza, debe señalarse que la circunstancia invocada como justificadora de la urgencia era conocida desde la misma fecha de la aprobación del Decreto Foral 37/2015, de 11 de junio, y que el procedimiento de elaboración de la norma comenzó mediante Orden Foral 33/2016, de 22 de marzo, habiendo existido plazo más que suficiente para la tramitación y aprobación del Proyecto con anterioridad al comienzo del curso académico 2016/2017 y sin que hubiera habido necesidad de solicitar el dictamen por el procedimiento de urgencia que, como establece la LFCN, tiene carácter excepcional.

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.

Además, a la hora de la elaboración de las disposiciones reglamentarias se deberá tener en cuenta los mandatos normativos contenidos en los artículos 56 y 57 de la LFTGA sobre racionalización, simplificación y mejora de la calidad normativa.

Conforme con lo establecido por el artículo 59 de la LFGNP el expediente para la elaboración del Proyecto se inició mediante Orden Foral

del Consejero de Educación, designando el servicio responsable de su elaboración y tramitación.

El artículo 58 de la LFGNP establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste la motivación o referencia a los informes que lo sustentan. En el presente caso, el Proyecto dispone de una breve exposición de motivos y se han incorporado las pertinentes memoria justificativa, normativa y organizativa, así como el preceptivo informe de impacto por razón de sexo, dando cumplimiento a las previsiones establecidas por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

Igualmente se ha elaborado la preceptiva memoria económica de la que se deriva un incremento de gasto con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra de 209.525 euros que se recogerá en el presupuesto de 2017, tal y como se deriva del informe del Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera.

El Proyecto ha sido sometido a un proceso de participación ciudadana mediante su publicación en el Portal del Gobierno Abierto e igualmente fue informado favorablemente por el Consejo Escolar de Navarra y la Comisión Foral de Régimen Local. El Proyecto también ha sido informado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y fue examinado en la Comisión de Coordinación previa a la sesión del Gobierno de Navarra en que el Proyecto fue tomado en consideración a efectos de la solicitud del presente dictamen a este Consejo de Navarra.

De lo expuesto cabe concluir señalando que la tramitación del Proyecto se ajusta formalmente a las exigencias procedimentales establecidas por el ordenamiento jurídico para la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias.

II.3ª. Marco normativo, competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

En desarrollo del derecho a la educación reconocido por el artículo 27 de la Constitución Española (en adelante, CE) y en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.30ª, el Estado aprobó la LOE que, en el capítulo I del Título I, (artículos 12 a 15), regula la educación infantil como la etapa educativa que atiende a los niños y niñas desde el nacimiento y hasta los seis años de edad (artículo 12.1). Esta etapa se ordena en dos ciclos: el primero hasta los tres años de edad y el segundo hasta los seis años (artículo 14.1). La LOE encomienda a las Administraciones Educativas la determinación de los contenidos educativos de ese primer ciclo de educación infantil, así como la regulación de los requisitos que deben cumplir los centros que vayan a impartir tales enseñanzas (artículo 14.7).

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1987, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), 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”.

En el ejercicio de su competencia, la Comunidad Foral de Navarra aprobó 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. El artículo 16 del citado Decreto Foral regulaba los requisitos físicos, señalando las condiciones higiénicas, acústicas, de habitabilidad y de seguridad que debían cumplir los centros que quisieran impartir el primer ciclo de educación infantil. El Decreto Foral, además, contenía dos disposiciones transitorias: la primera, sobre adaptación de centros de titularidad pública, establecía que estos centros

públicos que a la entrada en vigor de la norma atendieran a niños menores de 3 años dispondrían de tres años para adecuarse a los requisitos exigidos y solicitar, en el caso de centros de titularidad municipal, la creación del centro conforme a lo establecido por el Decreto Foral. La disposición transitoria segunda, sobre adaptación de centros privados, concedía ese mismo plazo de adaptación precisando que, transcurrido ese plazo, no podrán existir en los centros docentes servicios de atención a niños de 0 a 3 años sin autorización para impartir las enseñanzas del primer ciclo de educación infantil comprendidas en la LOE.

Posteriormente se aprobó el Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio, de modificación del Decreto Foral 28/2007. El preámbulo, entre otras cuestiones, señalaba que “una vez que en el año académico 2011/2012 termina el período transitorio... procede contemplar los requisitos físicos que durante un periodo transitorio de tres años académicos deben cumplir quienes pretendan implantar el Primer ciclo de Educación infantil y no hayan sido acreditados u obtenido la autorización antes del inicio del curso 2012-2013, primero en el que no puede seguir en funcionamiento como centro de primer ciclo de educación infantil ninguno de los que no habían sido creados o autorizados por estar en las situaciones previstas en las disposiciones transitorias primera y segunda del citado Decreto Foral, así como los ratios que deben reunir los centros de primer ciclo de educación infantil durante dicho periodo transitorio”. El preámbulo concluía afirmando categóricamente que “al final del periodo transitorio todos los Centros de Primer Ciclo de Educación Infantil deberán reunir los requisitos del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo”.

El Decreto Foral 72/2012, entre otros aspectos, añadió dos nuevos apartados al artículo 16 del Decreto Foral 28/2007, regulando con carácter excepcional los requisitos físicos mínimos exigibles a las Escuelas de Educación Infantil o Centros de Primer Ciclo de Educación Infantil en las zonas rurales de menos de 1.000 habitantes y, en su disposición transitoria primera, estableció los requisitos físicos exigibles durante los años académicos 2012/2013, 2013/2014 y 2014/2015 para los centros de titularidad pública o privada que atendiendo niños menores de 3 años a la

entrada en vigor del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, no hubieran sido creados o hubieran obtenido la autorización de apertura y funcionamiento como centros de primer ciclo de educación infantil antes del inicio del curso académico 2012/2013. El Decreto Foral 72/2012, contenía una disposición transitoria segunda que, también, con carácter temporal y durante los cursos académicos 2012/2013, 2013/2014 y 2014/2015, regulaba los ratios de personal y de niños dependiendo de las unidades y de la edad de los alumnos.

Por último, la disposición derogatoria única del Decreto Foral 72/2012, derogaba expresamente las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto Foral 28/2007.

Mediante Decreto Foral 37/2015, de 11 de junio, se vuelve a modificar el Decreto Foral 28/2007. El preámbulo indica que “estando próximo a finalizar el periodo transitorio establecido por el Decreto Foral 72/2012, de 25 de julio (...) y habiéndose constatado la conveniencia de mantener los requisitos físicos y ratios máximos a que se deben sujetar los titulares de centros que impartan durante el curso 2015/2016 el primer ciclo de Educación Infantil, procede prorrogar por un año más el citado régimen”.

La modificación se realiza mediante la adición de una disposición transitoria al Decreto Foral 28/2007 regulando los requisitos físicos y ratios para el curso académico 2015/2016, señalando que tales requisitos físicos y ratios serán los ya establecidos en la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012.

Ahora, nuevamente, en el ejercicio de la competencia en materia de Educación Infantil que corresponde a la Comunidad Foral, el Gobierno de Navarra en virtud de la potestad reglamentaria atribuida por el artículo 23.1 de la LORAFNA y de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la LFGNP, propone la aprobación de un nuevo Decreto Foral de modificación del Decreto Foral 28/2007, propuesta que se dicta, como hemos señalado, con base a la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Tal y como venimos indicando el Proyecto lo integra un preámbulo en el que se pretende justificar la norma propuesta por el hecho de estar próximo a finalizar (en estos momentos ya finalizado) el periodo transitorio establecido por la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007 y constatar la conveniencia de prorrogar, por un curso académico más, la excepcionalidad de los requisitos físicos que deben reunir los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil.

Para ello, el artículo único del Proyecto da nueva redacción a la disposición transitoria única del Decreto Foral 28/2007 estableciendo que los requisitos físicos que deben cumplir los centros, durante el curso académico de 2016/2017, serán los establecidos en la disposición transitoria primera del Decreto Foral 72/2012 que los establecía, con carácter de excepción, para los cursos académicos de 2012/2013 y hasta 2014/2015, y que ya fueron prorrogados para el curso académico 2015/2016 por el Decreto Foral 37/2015, de 11 de junio.

La norma se completa con una disposición final única que regula la entrada en vigor del Proyecto.

La regulación del Proyecto, tanto en lo referente a la motivación como a la nueva prórroga de los requisitos físicos establecidos con carácter transitorio y por tanto excepcional, fue criticada en el informe elaborado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa al entender escasamente justificada la motivación de la norma y contraria a la adecuada técnica normativa la continua prórroga del régimen transitorio.

Valoraciones que son compartidas por este Consejo de Navarra ya que no parece razonable justificar el hecho de que los requisitos físicos que con carácter general se establecían en el Decreto Foral 28/2007 sigan siendo excepcionados con carácter "transitorio" en la regulación aplicable al curso académico 2016/2017, lo que demuestra bien la inadecuación de aquellos requisitos o una decidida voluntad de inaplicarlos.

En opinión de este Consejo de Navarra, a la hora de ejercer la potestad reglamentaria resulta estrictamente necesario dar cumplimiento a los mandatos establecidos por el artículo 56 de la LFTGA, principios y deberes que no son meramente retóricos sino que imponen auténticas obligaciones a los titulares de la potestad reglamentaria. Por lo tanto, dicha potestad debe procurar el mantenimiento de un marco estable, lo más simplificado posible, fácilmente accesible y que posibilite el conocimiento rápido y comprensible de la normativa que resulte de aplicación. La motivación y justificación de la norma debe dar respuesta a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, en los términos establecidos por el artículo 56.2 de la LFTGA; principios que en términos similares se encuentran regulados por el artículo 129, principio de buena regulación, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, legislación básica dictada por el Estado en ejercicio de las competencias atribuidas por los artículos 149.1.18ª, 14ª y 13ª de la CE.

Por tanto, este Consejo de Navarra considera que si bien la deficiencia en la aplicación de los principios de buena regulación no alcanza, en este momento, para determinar la ilegalidad de la norma propuesta, resulta necesario acometer de forma definitiva, para el próximo curso académico, la regulación de los requisitos físicos que deben reunir los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil, desapareciendo la excepcionalidad del régimen transitorio que reiteradamente se viene prorrogando.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, con las precisiones recogidas en el cuerpo del presente dictamen, 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.