

**Expediente:** 32/2018

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998 por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos.

**Dictamen:** 31/2018, de 24 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 24 de septiembre de 2018,

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

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 3 de septiembre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten la enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 23 de mayo de 2018.

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

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1. Por Orden Foral 32/2018, de 16 de abril, de la Consejera de Educación, se dio inicio al procedimiento de elaboración de un Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten la enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional, designando como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Ordenación, Orientación e Igualdad de Oportunidades.

2. De acuerdo con la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, el proyecto de Decreto Foral se publicó en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra del 18 de mayo hasta el 28 de mayo de 2018. El mecanismo de alegación habilitado fue mediante el envío de correo electrónico dirigido a [soieduca@navarra.es](mailto:soieduca@navarra.es), dejando constancia de la identidad del interesado. Durante el periodo de exposición no se recibieron alegaciones.

3. El expediente recoge las memorias justificativa, organizativa y normativa, todas ellas de fecha 29 de mayo de 2018, suscritas por el Director del Servicio de Ordenación, Orientación e Igualdad de Oportunidades.

En la memoria justificativa se explica que con el proyecto de Decreto Foral se pretende adaptar la norma que regula la jornada y horario del profesorado en aras de mejorar aspectos relacionados con la coordinación educativa, el trabajo en equipo y el funcionamiento de los centros públicos que imparten educación infantil y primaria. Y para conseguir tales objetivos entre todos los actores del proceso educativo de las etapas de educación infantil y primaria, se hace necesario modificar el Decreto Foral 225/1998, que regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos. Esta modificación consiste en la reordenación del horario lectivo del profesorado, mediante la correcta compensación entre las horas

destinadas a la docencia directa y las destinadas al cómputo lectivo, de tal forma que no se supere el límite de 25 horas lectivas semanales para el profesorado que tenga jornada completa.

La memoria organizativa se limita a indicar que el proyecto de Decreto Foral “no afecta a la estructura organizativa”.

Por su parte, la memoria normativa se ocupa, en primer lugar, de exponer los antecedentes normativos, de reproducir, después, parte del contenido de la memoria justificativa y, por último, de exponer la estructura del proyecto de Decreto Foral, sin agregar mayor comentario.

4. El expediente recoge asimismo la memoria económica de fecha 6 de junio de 2018, firmada por la Directora del Servicio de Recursos Económicos y el Director del Servicio Ordenación, Orientación e Igualdad de Oportunidades.

La memoria económica señala que la aplicación del Decreto Foral tendrá repercusiones presupuestarias pues, según datos de los Servicios de Inspección Educativa de elaboración de plantilla facilitados al Servicio de Recursos Humanos, para el curso 2018/2019 supondrá un incremento de 136 docentes (personas equivalentes), cuyo coste para el periodo de septiembre a diciembre de 2018 ascenderá a 1.675.000 euros. Se anota que este coste se tendrá en cuenta dentro de las necesidades que se aprueben en el expediente de contratación masiva y que tendrá encaje dentro del presupuesto del ejercicio de 2018.

Se añade que el impacto anual en los presupuestos de 2019 y ejercicios siguientes del incremento de estos 136 docentes será de 5,4 millones de euros, de los cuales 4,1 millones se imputarán a partidas de código 12 y 1,3 millones se imputarán a la partida de código económico 16 de Seguridad Social.

Por último, se precisa que la cuantía anual para los ejercicios de 2019 y siguientes ha sido remitida a la Dirección General de Función Pública en la propuesta de datos del Departamento de Educación para la reelaboración

del Estimador de Reglas Fiscales, y que el gasto fue introducido en el presupuesto de 2018 por enmienda parlamentaria para iniciar su aplicación en el curso 2018/2019, por lo que, una vez aprobado el Decreto Foral, será ineludible su aplicación para el periodo de enero a agosto de 2019, teniendo carácter consolidable si se continúa su aplicación en cursos siguientes.

5. Consta en el expediente el dictamen número 15/2018 aprobado por el Pleno del Consejo Escolar de Navarra del 27 de junio de 2018, en el que, después de recoger los antecedentes, se concluye, sin más comentario, que es “pertinente la propuesta de Decreto Foral”.

6. Obra asimismo en el expediente el informe del Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera de 19 de julio de 2018, en el que, se recoge parte del contenido de las memorias justificativa y económica, y un cuadro con las modificaciones de gasto en el capítulo 1 con cargo al capítulo 6 de los diferentes departamentos introducidas por la Directora General del Presupuesto, y se termina indicando que “los efectos de la modificación del Decreto Foral ya habrían sido tenidos en cuenta en el escenario presupuestario plurianual”.

7.- Figura también en el expediente el informe emitido por la Directora del Servicio de Control de Gasto de Personal y Nóminas el 7 de agosto de 2018, en el que se explica que el contenido del proyecto ha sido objeto de negociación en la Mesa Sectorial de personal docente, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 83.6 del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, y que la medida contenida en el borrador de Decreto Foral, que conlleva un incremento de 136 docentes – con un coste estimado para el año 2018 de 1.675.000 euros-, está ya incluida en la contratación masiva de personal docente en los centros públicos dependientes del Departamento de Educación aprobada por el Gobierno de Navarra en el Acuerdo 4261, adoptado en la sesión del día 25 de julio de 2018.

8. Se encuentra asimismo en el expediente un informe de 16 de agosto de 2018 de la Jefa de Sección del Régimen Jurídico, en el que se afirma que

el Decreto Foral se acompaña de las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como del preceptivo informe de impacto por razón de sexo, y se concluye que el procedimiento seguido en la tramitación del proyecto de Decreto Foral “se adecua al ordenamiento jurídico”, emitiendo, en consecuencia, un informe favorable al expediente desde el punto de vista procedimental.

9. El expediente contiene también el informe de 23 de agosto de 2018 del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa. En dicho informe se considera que tanto la forma de la norma proyectada como el procedimiento seguido en la tramitación son los correctos de conformidad con el ordenamiento jurídico. No obstante, se recomienda por técnica legislativa la eliminación de la disposición final primera, ya que esa previsión de ejecución y desarrollo está recogida en la norma que viene a modificar.

10. Por último, consta en el expediente un escrito del Director del Servicio de Ordenación, Orientación e Igualdad de Oportunidades de fecha 28 de agosto de 2018, indicando que se admite la recomendación hecha por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y que se ha procedido a modificar el texto del proyecto del Decreto Foral en el sentido indicado.

11. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 29 de agosto de 2018, y previa sesión de la Comisión de Coordinación, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral, y solicitó la emisión del dictamen del Consejo de Navarra.

### **I.2ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten la enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional (en adelante, el Proyecto) comprende una parte expositiva, un artículo único, una disposición derogatoria y una disposición final.

La exposición de motivos relata que la experiencia acumulada en los últimos años aconseja mejorar aspectos relacionados con la coordinación educativa, el trabajo en equipo y el funcionamiento de los centros, lo cual, según el Departamento de Educación, requiere reducir las horas de docencia directa que, con carácter general, imparte actualmente el profesorado de los centros docentes públicos de educación infantil y primaria. Por tal motivo se ha decidido iniciar el procedimiento para la elaboración del Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio.

En cuanto a su contenido, el artículo único se limita a modificar el punto 3 del artículo 6 del Decreto Foral 225/1998. Por su parte, la disposición derogatoria establece la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Decreto. Y, por último, la disposición final contempla su entrada en vigor.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El proyecto sometido a consulta modifica, como se ha señalado, el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten las enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional.

Según dispone el artículo 14.g) de la LFCN, el “Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: (...) g) “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos”.

En el presente caso, nos encontramos ante una norma reglamentaria, siendo la finalidad de la misma modificar un Reglamento anterior de 1998,

por lo que el presente dictamen del Consejo de Navarra deviene preceptivo, según lo dispuesto en el referido artículo 14.1.g) 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 de su Presidente (en adelante, 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, 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 proyecto de Decreto Foral contiene la justificación legalmente exigida por lo que se ha dado cumplimiento al referido requisito.

Por su parte, el artículo 59 de la LFGNP dispone 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”. También se ha observado este otro requisito porque el procedimiento de elaboración del Proyecto se ha iniciado por la Consejera de Educación del Gobierno de Navarra competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Ordenación, Orientación e Igualdad de Oportunidades.

Asimismo, se ha dado cumplimiento a otras prescripciones legales, ya que el proyecto se ha acompañado de las memorias justificativa, organizativa, y normativa, así como de una memoria económica en la que se hace una estimación del coste y se explica su encaje dentro del presupuesto del ejercicio de 2018.

Igualmente se han incorporado al expediente un “Informe del Servicio de Presupuestos y Política Financiera”, y un Informe de la Dirección General de Función Pública”, en el que consta que ha sido objeto de negociación en la Mesa Sectorial del personal docente dando así cumplimiento a lo

dispuesto en el artículo 83.6 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (en adelante, TREP)

El Proyecto ha estado publicado en el Portal de Gobierno Abierto y ha estado sometido al proceso de participación ciudadana. En tal sentido consta un informe sobre información pública (sin que se hayan recibido sugerencias), y el dictamen del Consejo Escolar.

El Proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y ha sido examinado en la sesión de la Comisión de Coordinación en la sesión celebrada el 29 de agosto de 2018, y tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.

En atención a lo expuesto, cabe considerar que la tramitación del proyecto en términos generales se entiende ajustada a Derecho.

### **II.3ª. La competencia de la Comunidad Foral y marco normativo**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), 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.

La Comunidad Foral de Navarra se encuentra investida, además, de competencias exclusivas de carácter histórico para regular el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos [artículo 49.1.b) de la LORAFNA]. La



proyección de esta competencia se concreta en el TREP, y la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Por ello, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria que modifica otra norma reglamentaria anterior (Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio), su parámetro de legalidad ha de venir constituido por los preceptos constitucionales y las leyes orgánicas que regulan la enseñanza no universitaria, así como por el TREP y la Ley Foral 15/2004.

#### **II.4ª. Examen del contenido del Proyecto**

##### ***A) Habilitación y rango de la norma***

La norma sometida a consulta es un proyecto Decreto Foral por el que se pretende modificar el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio sobre jornada y horario del profesorado de centros docentes públicos que imparten la enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. Por otra parte, los artículos 12.3 y 55.2 de la LFGNP establecen que el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptan la forma de Decreto Foral. En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral ahora examinado regula materias de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra y se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo, por tanto, su rango adecuado, ya que modifica otra norma reglamentaria igualmente aprobada mediante Decreto Foral.

##### ***B) Justificación***

La razón y justificación de la norma se encuentra tanto en las memorias que acompañan al Proyecto, como en la parte expositiva del mismo.

El proyecto de Decreto Foral se justifica por la necesidad de reordenar el horario lectivo del profesorado para alcanzar una correcta compensación entre las horas dedicadas a la docencia directa y las dedicadas al cómputo lectivo sin superar el límite de las 25 horas lectivas semanales en jornada completa, y todo ello con el objeto de mejorar la coordinación educativa, el trabajo en equipo y el funcionamiento de los centros públicos.

Desde este punto de vista, la propuesta normativa se encuentra debidamente justificada y motivada, habiendo cumplido con las exigencias y principios de buena regulación del artículo 129 de la LPACAP.

### ***c) Contenido del Proyecto y su análisis***

El artículo único del Proyecto, lleva por título “Modificación del artículo 6 del Decreto Foral 225/1998” y se desarrolla en un único apartado, en que, como indica el título, trata tan solo de modificar el punto 3 del artículo 6 relativo al “Horario lectivo. Consideraciones generales”.

El indicado precepto establece que: *“Con carácter general, las maestras y los maestros especialistas dedicarán 19,5 horas semanales a la docencia directa. Si por necesidades organizativas y de modo excepcional se tuviera que superar este horario, este incremento se compensará con horas complementarias”*.

Comparado con el texto vigente (artículo 6.3 del Decreto Foral 225/1998), el nuevo texto tan solo se modifica el número de horas semanales, pasando de 21 horas a 19,5 las horas de docencia directa, dedicadas a impartir clase o docencia al alumnado y se mejora la redacción.

Nada cabe objetar a dicha modificación desde el estricto análisis jurídico.

Por lo demás, ni la disposición derogatoria ni la disposición final del proyecto de Decreto Foral suscitan reparo alguno, puesto que se acomodan perfectamente a la legalidad.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 225/1998, de 6 de julio, por el que se regula la jornada y el horario del profesorado de los centros docentes públicos que imparten la enseñanzas de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y programas de iniciación profesional, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.