

Expediente: 29/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral 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.

Dictamen: 32/2002, de 17 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de junio de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; y los Consejeros, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, que actúa como Consejero-Secretario,

siendo Ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 6 de mayo de 2002, tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba la emisión del preceptivo dictamen, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de dicha Ley Foral, modificado por Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral 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, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de abril de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

La documentación remitida está integrada sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.
2. Informe del Director General de Educación, del Departamento de Educación y Cultura, del Gobierno de Navarra, de fecha 14 de enero de 2002.
3. Dictamen emitido por el Consejo Escolar de Navarra, de fecha 15 de marzo de 2002.
4. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Educación y Cultura, de fecha 4 de abril de 2002.
5. Memoria económica de la Sección de Presupuestos y Gestión Económica, de la Secretaría Técnica, del Departamento de Educación y Cultura, de fecha 9 de abril de 2002.
6. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 15 de abril de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral 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.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante ROFCN), con excepción del acompañamiento de los antecedentes y bibliografía que hayan servido para la redacción del proyecto de Decreto Foral.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral 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.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Presidente del Gobierno de Navarra, como ha quedado expuesto, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto de Decreto Foral mencionado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, modificado mediante la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en el que se establece que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en "...f) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen se dicta en ejecución y desarrollo de lo dispuesto en la disposición adicional 1ª.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), por lo que procede emitir dictamen preceptivo por este Consejo de Navarra.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), "las disposiciones reglamentarias y las resoluciones administrativas se dictarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo". El artículo 57 de la misma Ley, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública, que no podrá

ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a los que se remitió la LFGACFN. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular, y según los casos, habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento afectado.

En este sentido, se hallan en el expediente los informes del Director General de Educación, de la Secretaría Técnica y memoria económica de la Sección de Presupuestos y Gestión Económica de la Secretaría Técnica, todos ellos del Departamento de Educación y Cultura. Consta, igualmente, el Acuerdo de toma en consideración del Gobierno de Navarra del proyecto de Decreto Foral 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, así como del dictamen emitido por el Consejo Escolar de Navarra.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera, en términos generales, ajustada a Derecho.

II.3ª. Competencia, habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen tiene por objeto “regular las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares que se realicen por los centros privados en los niveles concertados por el Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra”, a tenor de lo dispuesto en el artículo primero del mencionado proyecto.

La competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre educación encuentra amparo en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), en el que se manifiesta que "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”.

El Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, en su artículo 1 “aprueba el Acuerdo de la Junta de Transferencias de fecha 30 de julio de 1990, por el que se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanzas no universitarias a la Comunidad Foral de Navarra”. Entre los servicios que se traspasan y las funciones que asume la Comunidad Foral, señaladas en su apartado II, se encuentran: “f) las competencias, funciones y atribuciones que respecto a los centros privados confiere al Ministerio de Educación y Ciencia la legislación aplicable” y también, “i) la regulación de los niveles, grados, modalidades y especialidades de Enseñanza y de normas y orientaciones pedagógicas, en concordancia y desarrollo de las disposiciones del Estado sobre ordenación del Sistema Educativo y fijación de enseñanzas mínimas, a que se refiere la disposición adicional primera de la LODE. Según esta disposición adicional, en su número 1, la mencionada Ley Orgánica “podrá ser desarrollada por las

Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas de transferencia de competencias”.

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

En este ejercicio competencial, el Gobierno de Navarra ya dictó el Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprobaba el Reglamento de Normas sobre Conciertos Educativos (en adelante RNCE).

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de la Comunidad Foral la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral que se dictamina se dicta en materia de competencia de la Comunidad Foral, y en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra. El rango es el adecuado.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

A) Estructura del proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral 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, consta de una exposición de motivos, nueve artículos, tres disposiciones adicionales, otra derogatoria y dos disposiciones finales.

En la exposición de motivos se explica que el proyecto de Decreto Foral toma causa de la necesidad de regular el régimen de las actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares de los centros docentes privados concertados en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, después de que hayan sido modificados los apartados 2, 3 y 4 del artículo 51 de la LODE por la disposición primera de la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, evaluación y gobierno de los Centros Docentes no Universitarios (en adelante LO 9/1995).

En el articulado se proclama la autonomía de los centros (artículo 2), la voluntariedad e información de las actividades (artículo 3), define y regula las actividades escolares complementarias (artículo 4), las actividades extraescolares (artículo 5) y los servicios escolares (artículo 6), así como la necesidad de solicitud de autorización y comunicaciones de las actividades (artículo 7). El artículo 8 contempla el supuesto de incumplimiento de lo establecido en este Decreto Foral y el artículo 9 crea el Registro de Actividades y Servicios Escolares.

Las disposiciones adicionales se ocupan; la primera de remitir a la regulación que le sea específica las actividades de las Asociaciones de Padres y Madres, la segunda de indicar el destino debido de las cuotas para el mantenimiento de las instalaciones del centro, y la tercera de modificar el artículo 15 del RNCE. La disposición derogatoria y las finales se adecuan a las formalidades habituales de derogación, autorización de desarrollo normativo y publicación.

Formalmente es correcta la estructura de la norma en cuya exposición de motivos se justifican con claridad los fines perseguidos, el articulado es el adecuado y sigue a la LODE y a la LO 9/1995, conforme se concreta a continuación.

B) Análisis del texto del Decreto Foral

El texto que se dictamina encuentra sus precedentes en cuanto a la regulación de las actividades escolares complementarias, de las actividades extraescolares y de los servicios escolares de los centros privados

concertados, en el RNCE, la LODE, la LO 9/1995 y los Reales Decretos 2377/1985, de 18 de diciembre, que aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos, 1534/1986, de 11 de julio, que regula las actividades complementarias y de servicios de los centros privados concertados, y 1694/1995, de 20 de octubre, que regula las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios.

En concreto, los artículos que conforman el texto que se dictamina vienen a desarrollar la LO 9/1995 en tanto que por ésta se modificó el artículo 51 LODE. Más en concreto, el proyecto de Decreto Foral sigue sustancialmente en su redacción a la precedente normativa estatal contenida en el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, que regula las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios que se realicen por los centros concertados, de aplicación en el ámbito territorial de gestión del Ministerio de Educación y Ciencia. En este sentido, los artículos 4, 5 y 6 del proyecto definen con claridad qué se entiende por actividades escolares complementarias, por actividades extraescolares y por servicios complementarios.

El contenido sustancial del resto del articulado propuesto, desarrolla la nueva redacción de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 51 de la LODE, dada por la LO 9/1995. De este modo, la condición de no lucrativas de las actividades educativas repetidamente indicadas, se contempla en el artículo 6.2, lo relacionado con el posible cobro o fijación de cuotas que precisan la autorización o aprobación de la Administración o del Consejo Escolar, se reflejan en los artículos 4. 4 y 5; 5.4, y 6. 2 y 3., y la regulación de las actividades mencionadas que corresponden a la Administración, se encuentra en los artículos 4.5; 6.2, y 7.

Igualmente, la autonomía de los centros para establecer actividades escolares complementarias, actividades extraescolares y servicios escolares (artículo 2), se contempla en el artículo 5 de la LO 9/1995. La voluntariedad de la participación de los alumnos en las actividades que regula el proyecto

de Decreto Foral, en su artículo 3, responde a la nueva redacción del apartado 4 del artículo 51 de la LODE.

El Registro de Actividades y Servicios Escolares, que contempla el artículo 9, es de nueva creación, pero se establece en correcto ejercicio de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva que corresponde al Gobierno de Navarra, a tenor del artículo 4.1 de la LFGACFN.

Las disposiciones adicionales se fundamentan en la LO 9/1995 (disposición final 1ª. 2-4) y especialmente la disposición adicional tercera, por la que se modifica la redacción del artículo 15 del RNCE adecuándola a la regulación del conjunto del proyecto de Decreto Foral.

En consecuencia, no se advierte desviación específica alguna del texto que se examina respecto a la legislación a la que viene subordinada, y especialmente respeta la nueva redacción dada por la LO 9/1995 al artículo 51 de la LODE.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral 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 se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.