

Expediente: 11/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 19/2023, de 17 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de abril de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M^a Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 3 de marzo de 2023 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 1 de marzo de 2023.

La petición se formula con carácter de urgente, habiéndose emitido el presente dictamen dentro del plazo legalmente previsto y lapso temporal

más breve posible conforme a los medios con los que cuenta este Consejo de Navarra.

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 102/2019, de 18 de noviembre, del Consejero de Educación, se dio inicio al procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral sobre la regulación de los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra, designándose al Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas como órgano encargado de su elaboración y tramitación, al que se le dio traslado de esta resolución.

2.- La iniciativa de elaboración del presente proyecto de Decreto Foral se sometió a consulta pública previa en el Portal de Transparencia y Participación del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, conforme dispone el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), habiendo sido objeto de exposición desde el 20 de diciembre de 2019 al 20 de enero de 2020, sin que se recibieran aportaciones, según se indica en el informe de 24 de marzo de 2022.

Posteriormente, conforme a lo dispuesto en el artículo 13.j) de la Ley Foral de 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el texto provisional fue sometido a la participación ciudadana del 21 de diciembre de 2022 hasta el 17 de enero de 2023, sin que se formularan alegaciones, según refiere el informe de 18 de enero de 2023 firmado por el Jefe de la Sección de Lenguas Extranjeras y el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas.

3.- Constan en el expediente las memorias normativa, justificativa y organizativa de fecha 18 de enero de 2023, así como la económica de 3 de

febrero de 2023, suscritas por el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas.

En la memoria normativa se alude a los Decretos Forales 61/2022, de 1 de junio, 67/2022, de 22 junio, y 71/2022, de 29 de junio, que establecen los currículos de las enseñanzas de las etapas de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria, en los que se prevé que algunas áreas del currículo se impartan en lenguas extranjeras, así como un enfoque plurilingüe para el aprendizaje de lenguas. Se indica que los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de la Comunidad Foral de Navarra están regulados por la Orden Foral 147/2016, de diciembre, en la etapa de Educación Infantil y Primaria, la Resolución 8/2019, de 24 de enero en los centros públicos de Educación Secundaria y la Resolución 9/2019, de 24 de enero, en los centros concertados de Educación Secundaria, y que a través de la norma proyectada se quiere establecer un marco normativo único que regule estos programas. Finalmente, se enumeran las normas que se han tenido en cuenta para la redacción del proyecto de Decreto Foral.

La memoria justificativa hace referencia, tras describir la regulación vigente sobre los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras de la Comunidad Foral de Navarra, a la necesidad de una regulación única sobre la materia. Describe el proceso de audiencia y participación seguido en la elaboración del Proyecto, y señala que la norma proyectada será sometida al informe del Consejo Escolar de Navarra.

En la memoria organizativa se indica que esta actuación normativa no supone la creación de nuevas unidades administrativas ni modificación de las funciones del Departamento de Educación.

Finalmente, la memoria económica reseña que la aprobación del Decreto Foral no tiene en sí misma repercusión económica, pues sus implicaciones están asociadas y valoradas anualmente en la planificación de la oferta educativa. También apunta que la atención a la diversidad no supone una actuación distinta general de la prevista en el encuadre curricular.

4.- Figura, igualmente, el informe justificativo por razón del impacto de género, de fecha 20 de diciembre de 2022, en el que se describe el marco legislativo para realizar esta evaluación, aludiendo al ámbito de aplicación de la norma y al lenguaje empleado, estimando que el Proyecto resulta pertinente en cuanto al género. Tras el análisis de los datos sobre la situación de partida de niñas y niños en el aprendizaje de idiomas, concluye que el efecto previsible del proyecto normativo sobre la afectación a niñas y niños «no presenta un impacto en sentido negativo, puesto que las enseñanzas que se regulan en el presente decreto foral pueden ser cursadas tanto por niñas como por niños», así como que el efecto previsible será «un impacto neutro sobre la igualdad de género, sin que exista una concreción de medidas específicas»; no proponiéndose cambios en el texto proyectado.

Por su parte, el informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de impacto de género del presente proyecto de Decreto Foral, de 22 de diciembre 2022, entiende que la norma proyectada resulta pertinente al género. Advierte de la existencia de una brecha de género de -1,94% a favor de los niños; recomendándose que, más allá de lo previsto en los artículos 9 y 11 del Proyecto, se aluda a la igualdad entre mujeres y hombres para proporcionar mejores experiencias educativas, se incorpore la perspectiva de género y, en la formación específica que se imparta al profesorado, se incluyan contenidos en materia de igualdad. Finalmente, en cuanto al lenguaje empleado, se recomienda «la sustitución de las expresiones los jóvenes y unos jóvenes por las y los jóvenes, unas y unos jóvenes o la juventud o una juventud».

5.- Se halla incorporado al expediente el informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad atinente al proyecto de Decreto Foral, de fecha 18 de enero de 2023, en el que se concluye que éste «no tiene impacto alguno en materia de accesibilidad y discapacidad en lo referente a las condiciones de accesibilidad universal, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las personas».

6.- El estudio de cargas administrativas, suscrito por el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas el 18 de enero de 2023, indica que el proyecto de Decreto Foral no contiene ninguna disposición que suponga nuevas cargas administrativas, por cuanto no regula ningún tipo de procedimiento que afecte directamente a la ciudadanía.

7.- En el informe de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, firmado por el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas el 20 de diciembre de 2022, se citan las leyes que desde esta óptica se han tenido presentes para la redacción del Proyecto.

Por su parte, el informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al precedente informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de 29 de diciembre de 2022, reseña que «INAI/NABI considera que la norma objeto de evaluación aun siendo pertinente, ya que afecta a todo el alumnado que cursa programas de aprendizaje en lenguas extranjeras, no tendrá un impacto significativo por motivo de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género al limitarse a regular los aspectos básicos que regirán los Programas de Aprendizaje en Lenguas Extranjeras».

8.- Consta en el expediente la solicitud de Informe de evaluación del impacto climático, de fecha 20 de diciembre de 2022, del Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas. En él se afirma el efecto neutro de la norma proyectada, ya que su aplicación directa no conlleva impacto medioambiental, si bien se destaca su proyección positiva en virtud de la formación curricular incluida al respeto y cuidado del medioambiente, en cumplimiento del artículo 23 de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, relativo a la educación sobre cambio climático y transición energética.

Estas apreciaciones se corroboran en el informe de observaciones al informe de impacto climático del Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, de 4 de enero de 2023, quien informa favorablemente el

anterior informe, señalando que el Decreto Foral proyectado no tiene impacto directo en la mitigación ni en la adaptación al cambio climático.

9.- El Proyecto se remitió, por correo fechado el 31 de enero de 2023, a todos los Departamentos de la Administración Foral de Navarra, a fin de que se presentaran las alegaciones y aportaciones que fueran oportunas; sin que conste recepción alguna.

10.- El texto del Proyecto fue examinado y negociado en la Mesa Sectorial de Personal Docente no Universitario, según evidencian las actas de ese órgano de 12 y 26 de enero de 2023.

11.- Figura en el expediente un informe sobre las aportaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua al Proyecto de Decreto Foral de fecha 3 de febrero de 2023. En dicho informe se incluyen, como recomendaciones específicas, la incorporación de la perspectiva de género en la programación didáctica prevista en el artículo 11.a) y d) del Proyecto, a fin de asegurar que los contenidos, lenguaje e imágenes utilizados permitan la desactivación de estereotipos y roles de género; y la adición en el artículo 12 del texto del Proyecto de una previsión específica en coeducación, para una mejor práctica docente. También reseña que la redacción de la norma se ha realizado usando un lenguaje inclusivo y no sexista, razón por la cual se felicita al órgano gestor.

12.- El Informe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, de fecha 10 de febrero de 2023, describe el procedimiento de elaboración de la norma y trámites seguidos, las memorias aportadas y los informes emitidos preceptivamente, la consulta pública realizada, la consulta efectuada al Consejo Escolar de Navarra, señalándose que procede solicitar el informe del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, de conformidad con lo dispuesto en la Instrucción 7ª de las aprobadas por el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de noviembre de 2006, y el dictamen del Consejo de Navarra.

13.- El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa examinó el texto del Proyecto. En su informe de 22 de febrero de 2023, tras analizar el objeto de la norma, competencia para su emisión, adecuación del procedimiento, así como la forma, estructura y contenido sustantivo de la misma, propuso diversas modificaciones. Estas fueron incorporadas a la redacción final, según acredita el informe emitido, con fecha 24 de febrero de 2023, por el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas.

14.- El texto del Proyecto fue examinado por el pleno del Consejo Escolar de Navarra en su sesión del día 22 de febrero, aprobando éste por doce votos a favor y tres en contra.

15.- La Comisión de Coordinación, en su sesión de 1 de marzo de 2023, examinó el Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración la norma proyectada, al efecto de la petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

16.- El Gobierno de Navarra, en sesión de 1 de marzo de 2023, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra, y solicitar el dictamen de este Consejo, con carácter urgente.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, dieciocho artículos, divididos en cinco capítulos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

En la exposición de motivos, con cita de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y referencia a los objetivos fijados por la Unión Europea y la UNESCO para la década 2020-2030, se alude a la necesidad de mejorar en el aprendizaje de idiomas para aumentar la movilidad, los intercambios y reforzar la cooperación europea, así como propiciar un sistema educativo

plurilingüe. Se hace eco de la necesidad de alcanzar unos niveles de competencia específicos en lengua extranjera, basados en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa; la introducción y formación en la educación del concepto de conciencia lingüística; el ofrecimiento de una enseñanza de calidad; y la consecución de un Perfil de salida del alumnado, como factor añadido de sus capacidades para alcanzar una empleabilidad, sostenerla y mejorarla en el tiempo. Se abunda en la apuesta del Gobierno de Navarra por el aprendizaje de la competencia en comunicación lingüística, así como por el plurilingüismo en todas las áreas de las diversas etapas educativas, a través del tratamiento integrado de las lenguas, para lo cual se impulsan estos programas de aprendizaje. Con invocación de las competencias de Navarra sobre la materia, se reseña la necesidad de proceder a este desarrollo normativo, describiendo el contenido del mismo.

En cuanto al cuerpo normativo, el capítulo I, artículos 1 a 3, regula el objeto y ámbito de aplicación, los fundamentos y principios metodológicos, y la definición de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras. El capítulo II, artículos 4 a 7, aborda la «organización de las enseñanzas», regulando el currículo, la atención a la diversidad, la evaluación y el protocolo de interetapas. El capítulo III, dedica los artículos 8 y 9 al «alumnado», previendo el nivel de competencia lingüística en lenguas extranjeras de éste y los agrupamientos. El capítulo IV regula el régimen del «profesorado» en sus artículos 10 a 12, contemplando su nivel de competencia lingüística en lengua extranjera, funciones y formación. Finalmente, el capítulo V prevé la «organización de los Centros», artículos 13 a 18, disponiendo la coordinación de los programas de aprendizaje de lenguas extranjeras, la Jefatura de Estudios Adjunta de los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria, la reducción horaria del profesorado, la memoria anual, el proyecto lingüístico del centro y el acceso o salida de los centros educativos a estos programas.

Las tres disposiciones adicionales prevén, respectivamente, las medidas complementarias, el convenio del Ministerio de Educación y Formación Profesional, British Council y Departamento de Educación, y la

evaluación de las medidas de atención a la diversidad. La disposición derogatoria, la normativa que se deroga. Y, las dos disposiciones finales, el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la norma.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto regular los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en las etapas de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a las competencias que Navarra ostenta en materia de Educación «ex artículo 47» de Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), el Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, por el que se aprueba el traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de enseñanzas no universitarias, y la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En consecuencia, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN, al tratarse de una norma reglamentaria que desarrolla aquella materia.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación

legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en la LPACAP y la LFACFNSPIF, la norma proyectada se inició por Orden Foral 102/2019, de 18 de noviembre, del Consejero de Educación, designando al Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas como órgano encargado de su elaboración y tramitación, dándole traslado de dicha resolución.

El Proyecto fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, antes de su elaboración, del 20 de diciembre de 2019 al 20 de enero de 2020, sin que se recibieran sugerencias, según se indica en el informe de 24 de marzo de 2022. Posteriormente, tras su elaboración, fue sometido a la participación ciudadana del 21 de diciembre de 2022 hasta el 17 de enero de 2023, según se indica en el informe de 18 de enero de 2023 del Jefe de la Sección de Lenguas Extranjeras y del Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas.

Fue remitido a todos los Departamentos de la Administración Foral, sin que consten alegaciones al mismo.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa, justificativa, organizativa, económica y el estudio de cargas, que motivan su conveniencia y necesidad.

Igualmente, se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de género y de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de impacto de género, el informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad, los informes de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género y el del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de evaluación del impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, los informes sobre evaluación del impacto climático, y el informe de las aportaciones del Instituto Navarro para

la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua atinente al Proyecto normativo objeto de desarrollo.

El texto del Proyecto fue examinado por la Mesa Sectorial del Personal Docente no universitario, según consta en sus actas de 12 y 26 de enero de 2023.

En sesión de 22 de febrero de 2023, el Consejo Escolar de Navarra aprobó por mayoría el texto proyectado.

Se cuenta con el Informe de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación en el que se analiza el marco normativo y competencial, el procedimiento seguido para la tramitación, e informes recibidos.

También se dispone del Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa en el que se formulan diversas consideraciones y recomendaciones, que fueron recogidas en el texto final, como consta en el informe de 24 de febrero de 2023, emitido por el Director del Servicio de Plurilingüismo y Enseñanzas Artísticas.

La Comisión de Coordinación examinó el Acuerdo del Gobierno de la toma en consideración de la norma proyectada, y por Acuerdo del Gobierno de Navarra, en sesión de 1 de marzo de 2023, se acordó ésta, solicitándose nuestro preceptivo dictamen.

En atención a todo ello, cabe estimar que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se ajusta a Derecho.

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

En el ámbito estatal la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, ha fijado un marco normativo general que persigue la cohesión y calidad del sistema educativo español. En su desarrollo se han dictado el Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las

enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, y el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la LORAFNA es de 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.

En ejecución de dicha competencia, la Comunidad Foral de Navarra dictó la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; disponiendo, entre otras cosas, las convocatorias para el ingreso en plazas con perfil de lengua extranjera y provisión de puestos de trabajo (arts. 3, 4 y 5), el derecho a cursar el PAI (disposición adicional tercera) y la conversión del programa en modelo lingüístico (disposición adicional cuarta).

Asimismo, abordó la regulación, que es objeto de la norma proyectada, en la Orden Foral 147/2016, de 30 de diciembre, del Consejero de Educación, por la que se regulan los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de educación infantil y primaria situados en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra y se autoriza a determinados centros educativos para su impartición; las Resoluciones 8/2019 y 9/2019, ambas de 24 de enero y del Director General de Educación, por la que se convoca el programa de Secciones Bilingües de inglés, francés y alemán para la incorporación de centros escolares de la red pública y concertada y se establecen las bases para su impartición; la Orden Foral 16/2019, de 19 de febrero, de la Consejera de Educación, por la que

se regula la elaboración del proyecto lingüístico en los centros educativos de enseñanzas no universitarias públicos y privados concertados situados en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra; la Orden Foral 32/2013, de 11 de marzo, del Consejero de Educación, por la que se determinan los perfiles específicos que puede acreditar el personal docente y se establece el procedimiento para la acreditación de los mismos; y el Decreto Foral 37/2014, de 30 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo correspondientes a los cuerpos de personal docente no universitario de la administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Con el presente proyecto de Decreto Foral se persigue compendiar y sustituir esa normativa, que ha venido siendo aplicada a la regulación de los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra, por la que es objeto de dictamen.

Por tanto, el análisis y valoración que se realice atenderá a la adecuación del Proyecto a la normativa básica vigente en la materia, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y previsiones recogidas en la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, sin perjuicio de la obligada consideración del resto del ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, 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.

En nuestro caso, ha de atenderse al marco normativo expresado en el epígrafe precedente, por lo que los parámetros de contraste de la legalidad del Proyecto objeto de examen vendrán fundamentalmente conformados por las reseñadas Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, y la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la exposición de motivos, el proyecto de Decreto Foral regula los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra.

Esta pretensión, según la exposición de motivos, se enmarca dentro de los objetivos descritos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, en cuanto al ofrecimiento a la ciudadanía de un sistema educativo plurilingüe, impulso del aprendizaje de idiomas en la enseñanza obligatoria y obtención de niveles de competencia específicos conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa. Para ello se articula como eje central el Perfil de salida de las etapas de formación, que será un factor añadido de las capacidades del alumnado que permita su empleabilidad, sostén y mejora en el tiempo. Se abunda también en que el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) atiende a la inclusión y diversidad, así como en los objetivos marcados para la enseñanza obligatoria. Y se describe el compromiso del Gobierno de Navarra con todo ello, e impulso a los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras y el aprendizaje de contenidos curriculares por medio de lenguas vehiculares, para potenciar el carácter funcional de las lenguas extranjeras en el ámbito social y académico.

Finaliza la exposición, tras indicar las bases competenciales para el presente desarrollo normativo, definiendo el objeto del Proyecto y describiendo su contenido.

A la vista de lo expuesto, la justificación de la norma proyectada es clara en cuanto a la finalidad que persigue, observándose formalmente con lo que se dispone en el artículo 58.1 de la LFGNP.

B) Contenido del proyecto

Como ya se apuntó con anterioridad, el Proyecto, estructurado en cinco capítulos, consta de dieciocho artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

El Capítulo I, dedicado a las disposiciones de carácter general, se integra por las siguientes previsiones.

El artículo 1 define, como objeto de la norma, la regulación de los aspectos básicos de los Programas de Aprendizaje en Lenguas Extranjeras (PALE), que se impartirán en inglés, francés y alemán; estableciendo su ámbito de aplicación, los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria que impartan Programas de Aprendizaje en Lenguas Extranjeras.

En el artículo 2 se delimita el fundamento de estos programas, el uso de las distintas lenguas como base para el aprendizaje competencial en todas las áreas. También se definen y desarrollan los principios metodológicos base del programa: a) el Tratamiento Integrado de las Lenguas (TIL), definiendo las implicaciones para el profesorado; b) el Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas Extranjeras (AICLE); c) el enfoque holístico; y d) el enfoque multinivel del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA).

El artículo 3 prevé la definición de los Programas de Aprendizaje en Lenguas Extranjeras, centrados en la intensificación a la exposición de la lengua extranjera y aprendizaje de contenidos curriculares, que serán en inglés, francés o alemán.

En la Educación Infantil y Primaria podrán consistir en PAAL, PAF o PAI.

En la Educación Secundaria Obligatoria se podrán ofrecer: a) Secundaria Plurilingüe (inglés, francés o alemán), consistente en contenidos de al menos dos áreas no lingüísticas, continuando los programas de Educación Primaria; b) Secciones Bilingües (inglés, francés o alemán): en las que se desarrollarán el currículo oficial de una o varias asignaturas utilizando como lengua vehicular, parcialmente, la lengua extranjera, y estableciéndose refuerzos para el francés y alemán en 1º y 2º de Educación Secundaria Obligatoria, y, al pasar a 3º y 4º de Educación Secundaria Obligatoria, en una o varias áreas no lingüísticas. Se dispone, además, la posibilidad de que en cada centro coexistan distintos programas.

Nada cabe objetar a estas previsiones desde la perspectiva de la legalidad. La regulación cumple con las previsiones contenidas en las disposiciones adicional tercera y cuarta de la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo.

Por otra parte, la regulación proyectada no ofrece contradicción, y se acomoda a las previsiones ya dictadas sobre la materia, con el Decreto Foral 61/2022, de 1 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de la etapa de educación infantil en la Comunidad Foral de Navarra, Decreto Foral 67/2022, de 22 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de la etapa de educación primaria en la Comunidad Foral de Navarra, y el Decreto Foral 71/2022, de 29 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas de la etapa de educación secundaria obligatoria en la Comunidad Foral de Navarra.

El capítulo II regula la organización de las enseñanzas.

Así, el artículo 4 establece la obligación de los centros con programas de aprendizaje en lenguas extranjeras de seguir los currículos oficiales de Navarra vigentes de cada una de las etapas. Dispone la especificación de las áreas en lengua extranjera por las correspondientes ordenes forales, y su orientación a la adquisición de competencias. Se deja al criterio de cada centro la planificación del itinerario de materias no lingüísticas, que buscará la coherencia entre etapas y continuidad, con modelos abiertos de programación y materiales que atiendan a las necesidades del alumnado y profesorado. Finalmente, se prevé que el Departamento de Educación determine la proporción horaria.

El artículo 5 establece que los centros educativos prevean y desarrollen las medidas de atención a la diversidad, así como la adopción de las inclusivas y de apoyo para que se adquieran las competencias previstas en el Perfil de salida. Se plantean como posibles el apoyo en el grupo ordinario, los agrupamientos flexibles o las adaptaciones del currículo, la flexibilización y el empleo de alternativas metodológicas en la enseñanza, así como la evaluación de la lengua extranjera, con la posibilidad de que reciban aquellos en castellano, euskera o en lengua extranjera. Se dispone, además, que el alumnado no pueda estar más del 30% de las sesiones separado del grupo de referencia por atención educativa diferenciada; salvo por motivos justificados, con autorización del Servicio competente en materia de idiomas e informe favorable del Servicio de Inspección educativa.

El artículo 6 fija que la evaluación se realice conforme se disponga para cada etapa educativa. En los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras se deberá reflejar el proceso integral de aprendizaje. Y la calificación de las áreas no lingüísticas responderá al nivel de adquisición de las competencias específicas de cada área.

El artículo 7 dispone la articulación de protocolos de transición entre las diferentes etapas educativas, que se recogerán en las correspondientes órdenes forales, valorándose los aspectos de: a) la competencia lingüística del alumnado; b) necesidades académicas y personales del alumnado; c) medidas de atención a la diversidad; d) recursos personales y materiales; y e) aspectos didácticos, organizativos y metodológicos.

Estas previsiones son igualmente conformes a Derecho, resultando coherentes con las fijadas en los Decretos Forales 61/2022, 67/2022, y 71/2022, de 29 de junio.

El capítulo III, se dedica al alumnado, estableciéndose las siguientes previsiones.

En el artículo 8 se dispone que, con carácter orientativo, como niveles de la competencia lingüística, siguiendo el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, se tengan en cuenta: a) para la Educación Primaria, entre el A1 y A2; y b) para la Educación Secundaria Obligatoria, entre el A2 y B1.

El artículo 9 establece la garantía de que los grupos de alumnado sean heterogéneos y no segregadores, pudiéndose valorar situaciones específicas y autorizarlas por el Departamento de Educación.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a estas normas.

El capítulo IV regula el profesorado. Así, el artículo 10 dispone la necesidad de la acreditación de éste para impartir docencia en lengua extranjera conforme al nivel de titulación objeto del programa, y según la normativa de ingreso y provisión de plazas. El artículo 11 delimita sus funciones: a) elaboración anual del programa; b) asistencia y participación en la coordinación; c) la elaboración de memoria e informes; y d) participación en actividades de formación específicas, seminarios o grupos de trabajo para la elaboración de materiales. En el artículo 12 se dispone el ofrecimiento por el Departamento de Educación de una formación continua, que incidirá en el Aprendizaje Integrado de Contenidos y Lenguas Extranjeras/Content and Language Integrated Learning, tratamiento integrado de las lenguas, Diseño Universal para el Aprendizaje, didáctica de lenguas extranjeras y actualización y perfeccionamiento lingüístico.

Estas normas son también conformes a Derecho. Se ajustan a las previsiones recogidas en los artículos 2 y 3 de la Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo.

En el capítulo V se prevé la organización de los centros de la forma siguiente.

En el artículo 13, se asigna la coordinación preferente de estos programas al profesorado con destino definitivo en el centro, estableciéndose la figura de coordinador por cada lengua. Se prescriben las funciones del profesorado coordinador de Programas de Aprendizaje en Lenguas Extranjeras, consistentes en: a) convocar y liderar las reuniones de coordinación; b) colaborar con el equipo directivo y proponer líneas de mejora; c) fomentar la reflexión sobre la práctica docente e impulsar iniciativas de innovación; d) proponer el plan de trabajo; e) impulsar la creación y mantenimiento de un banco de recursos y materiales; f) realizar la interlocución con el Departamento de Educación; g) difundir y promover la información relacionada con actividades de interés y formación; h) colaborar en la propuesta de formación específica para el programa; i) elaborar la memoria anual prevista en el artículo 16; j) colaborar en los proyectos de internacionalización del centro. Igualmente, se establece la obligación de llevar a cabo reuniones periódicas de coordinación del profesorado implicado en los programas.

El artículo 14 del Proyecto insta la Jefatura de Estudios Adjunta para los centros públicos que cuenten con siete grupos, o más, en la etapa de Educación Infantil, o nueve grupos, o más, en la de Educación Primaria dentro del programa; aquella asumirá la coordinación y funciones del precepto anteriormente referido. La persona responsable de la Jefatura deberá pertenecer al programa; y no coexistirán las figuras de la Jefatura de Estudios Adjunta y la de Coordinación de programas.

En el artículo 15 se reconoce, según lo que se disponga mediante Orden Foral, la reducción horaria de los Coordinadores de Programas o Jefaturas de Estudios Adjuntas en Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria.

El artículo 16 prevé la elaboración por la persona coordinadora, a la finalización del curso escolar, de una memoria anual con el contenido que se fije en las órdenes forales correspondientes.

En el artículo 17 se impone la realización del Proyecto Lingüístico de Centro, en el que contemplará los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras.

Finalmente, el artículo 18 establece la posibilidad por parte de los centros de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria tanto de solicitar el acceso como la salida de los programas, conforme determine el Departamento de Educación. Se fija una permanencia igual o superior a cuatro cursos escolares, y la garantía de que el alumnado que lo inicie pueda cursarlo hasta el final de la etapa. Se establecen pautas para su inicio y ulterior implementación, curso por curso; con la exigencia, en el caso de Educación Infantil y Primaria, de que sea para todos los grupos del mismo curso y modelo lingüístico.

Ninguna objeción legal merecen tampoco estas previsiones.

En las disposiciones adicionales se fijan los extremos siguientes. La primera delimita las medidas complementarias, consistentes en el asesoramiento a los centros sobre la implantación y desarrollo de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras. La segunda establece la adecuación organizativa a lo que resulta del convenio firmado entre Ministerio de Educación y Formación Profesional, la Fundación British Council y el Departamento de Educación de la Comunidad Foral de Navarra. La tercera dispone la implementación y evaluación de las medidas de atención a la diversidad en los centros con programas de aprendizaje en lenguas extranjeras para la obtención del Perfil de salida, estableciendo como parámetro temporal el cuarto año a partir de la implementación del programa y, en todo caso, no antes del curso académico 2026/2027.

La disposición derogatoria única prevé la derogación expresa de la Orden Foral 147/2016, de 30 de diciembre, del Consejero de Educación, por la que se regulan los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil y Primaria situados en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra y se autoriza a determinados centros educativos para su impartición, además de las normas

de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el presente Decreto Foral.

De las disposiciones finales, la primera autoriza a la persona titular del Departamento de Educación para dictar las normas que sean precisas para el desarrollo de la norma proyectada; y, la segunda, establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Nada cabe objetar tampoco a estos preceptos que son acordes a la legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula los aspectos básicos de los programas de aprendizaje en lenguas extranjeras en los centros de Educación Infantil, Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta a la legalidad vigente.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.