

Expediente: 21/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 31/2023, 31 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 31 de julio de 2023,

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

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1. Formulación de la consulta

El día 30 de mayo 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 regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2023.

I.2. 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 46/2022, de 18 de junio, del Consejero de Educación, se dio inicio al procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, designando a la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación como órgano facultado para la elaboración y tramitación de la norma.

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), indicando los problemas que el proyecto pretende solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos perseguidos y las posibles soluciones regulatorias y no regulatorias, habiendo sido objeto de exposición desde el 20 de junio al 13 de julio de 2022, sin que se recibieran aportaciones. 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 25 de noviembre al 21 de diciembre de 2022. En esta fase se formularon aportaciones por parte del CIP ÉTI, IES Plaza de la Cruz, IES TOKI ONA, Equipo directivo del CP Doña Mayor de Pamplona, IESODONE, CPIP San Juan de la Cadena y dos particulares. Las alegaciones y sugerencias se refirieron al contenido de los artículos 7, 21 y 23; alegaciones que fueron estimadas unas y desestimadas otras en virtud del informe motivado suscrito por la Secretaria Técnica del Departamento de Educación de 1 de marzo de 2023.

3.- De conformidad con lo establecido en 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 lo sucesivo, LFACFNSPIF), se remitió el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto) a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, a fin de que pudieran formular

sugerencias. En dicho trámite se formularon algunas precisiones por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda.

4.- El 15 de marzo de 2023, la Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, en cumplimiento del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y del artículo 21 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres, emite informe de impacto por razón de género de la propuesta normativa y, en cumplimiento del artículo 47 de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, el informe de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género. En ambos informes se indica que el Proyecto tiene un impacto neutro en la medida que se limita a regular la gestión económica de los centros públicos y utiliza un lenguaje no sexista.

El 20 de marzo de 2023, la Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua emite informes de observaciones a los informes anteriormente citados en los que comparte la consideración de que la propuesta normativa no es pertinente al género ni a la orientación sexual y que el lenguaje utilizado es correcto y no sexista.

5.- El 15 de marzo de 2023 emite informe el Director del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, en cumplimiento de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático, manifestando que el Proyecto es conforme con las previsiones de la citada norma.

6.- El 30 de marzo de 2023, la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emite, en cumplimiento de las previsiones establecidas por la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales y de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, los pertinentes estudios de cargas administrativas y de impacto sobre accesibilidad.

7.- En marzo de 2023 se suscribe por la Jefa de la Sección de Presupuestos y Gestión Económica del Departamento de Educación la

memoria económica, indicando que del Proyecto no se deriva incremento del gasto respecto a la normativa vigente, por lo que no resulta necesario incrementar partidas de gasto existentes ni crear otras nuevas.

8.- La Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, el 18 de mayo de 2023, suscribe, conjuntamente, las memorias normativa, justificativa y organizativa. La normativa refiere 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) que atribuye a Navarra la competencia de la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y modalidades de acuerdo con lo establecido por la Constitución y las leyes orgánicas de desarrollo que sean competencia del Estado. En esta materia se aprobó el Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios, materia sobre la que han afectado las Leyes Orgánicas de Educación hasta el momento actual en que se encuentra vigente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo artículo 122 establece que los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Por su parte, el artículo 123.1 indica que los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas tendrán autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la Ley Orgánica, así como en la que determine cada Administración educativa.

Transcurridos más de treinta años desde la promulgación del Decreto Foral 250/1992, resulta necesario actualizar el marco normativo en lo referente a la gestión económica con el fin de adecuar la autonomía de gestión de los centros a la realidad educativa actual. Asimismo, se considera conveniente y necesario incluir, dentro del ámbito de aplicación, a los centros de apoyo al profesorado y a los centros de recursos puesto que desempeñan funciones de apoyo y colaboración a la comunidad educativa y tienen como finalidad favorecer la enseñanza del alumnado. Estos centros ya disponen de medios económicos y humanos para desarrollar sus funciones y, con la tramitación del Proyecto, se pretende regularizar y

normativizar la situación actual. También se pretende garantizar el necesario control de los recursos públicos y regular la utilización de medios informáticos y telemáticos que den soporte a la transmisión electrónica de la información económica de una forma ágil y sencilla.

Por lo que se refiere a la organización, la aprobación de la norma no va a conllevar alteración ni creación de unidades orgánicas dentro del Departamento de Educación.

9.- El 12 de abril de 2023 la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico del Departamento de Educación emite informe jurídico analizando el procedimiento seguido en la elaboración de la norma. En el indicado informe se hace referencia a los informes y trámites realizados y se indica que el Proyecto se someterá a consulta e informe del Consejo Escolar de Navarra, como órgano superior de consulta y participación de los sectores sociales afectados por la norma, y a informe de la Comisión Foral de Régimen Local por ser materia que puede afectar a la Administración Local de Navarra.

10.- Obra en el expediente certificado emitido por la Secretaría de la Comisión Foral de Régimen Local indicando que el Proyecto fue informado favorablemente en sesión celebrada el 18 de abril de 2023. Igualmente se ha aportado el dictamen 4/2023 del Consejo Escolar de Navarra, de 3 de mayo, en el que se indica que el Consejo considera pertinente la propuesta de Decreto Foral y, consecuentemente, emite informe favorable a su tramitación.

11.- El 10 de mayo de 2023 emitió informe el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa analizando la norma, su contenido y el procedimiento seguido en su elaboración. El citado informe emitió algunas consideraciones sobre la forma y estructura de la norma, tanto de sistemática como de redacción a algunos de sus preceptos y, en cuanto al fondo, consideró que debía justificarse en el expediente el motivo de la extensión de la autonomía de gestión económica al CREENA y al EIBZ, ya que no tienen la consideración de centros educativos y, por último, proponía la modificación de la expresión «reparo» del artículo 7.3 por otra más adecuada, de manera que no quepa identificarlo con el concepto al que se

refiere el artículo 101 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra.

12.- El 18 de mayo de 2023 la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación emite informe en relación con las observaciones del Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa aceptando sus sugerencias excepto en los siguientes aspectos:

«- no se introduce un régimen transitorio para la efectiva implantación de la nueva plataforma informática, puesto que dicha plataforma está ya operativa y están pendientes de implantar los nuevos desarrollos ya validados por el departamento.

- respecto de la redacción del artículo 1.2 se considera conveniente mantener la redacción actual, ya que los centros de educación de personas adultas son centros docentes públicos y por lo tanto ya están recogidos en el primer párrafo del artículo 1.2. En lo que respecta a la redacción del artículo 22.5, se mantiene la misma para una mayor claridad y que no haya duda alguna sobre quiénes deben ser las personas que pueden realizar operaciones en las cuentas bancarias de los centros de educación de personas adultas.

- en cuanto a la redacción de los artículos 24 y 26, se mantiene la redacción para garantizar una mayor comprensión y claridad por parte del personal de los centros docentes».

13.- Por último, en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 22 de mayo de 2023, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, de 24 de mayo, se tomó en consideración el Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen de este Consejo de Navarra.

I.3. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a dictamen está integrado por una exposición de motivos, treinta artículos estructurados en nueve capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos analiza el marco normativo que lo fundamenta, las razones que justifican la oportunidad de su aprobación y el contenido de la norma.

El capítulo I, bajo la rúbrica de «Disposiciones generales», regula el objeto, el ámbito de aplicación, la autonomía de gestión económica de los centros docentes y los órganos competentes para dicha gestión (artículos 1 al 3).

El capítulo II se encarga de regular el presupuesto de los centros, su definición y el procedimiento de elaboración y aprobación (artículos 4 al 7). El capítulo III regula la estructura y contenido del presupuesto (artículos 8 al 14). El capítulo IV la ejecución del presupuesto (artículo 15). El capítulo V las cuentas de gestión (artículo 16). En el capítulo VI se regula el soporte informático, la contabilidad, el registro de operaciones contables y el envío de la información (artículos 17 al 19). En el capítulo VII la gestión de la tesorería (artículos 20 al 23). En el capítulo VIII los precios públicos (artículos 24 y 25), y en el capítulo IX las tasas (artículos 26 al 30).

Las disposiciones adicionales regulan las situaciones especiales de creación y supresión de centros escolares (primera), los órganos equivalentes (segunda), el archivo y custodia de la documentación (tercera) y las escuelas infantiles adscritas al Departamento de Educación (cuarta).

La disposición transitoria única se refiere a la cancelación de las cuentas bancarias; la derogatoria contiene una derogación expresa del Decreto Foral 250/1992 y una cláusula general derogatoria de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la presente norma.

Por último, las disposiciones finales se refieren al desarrollo reglamentario (primera) y a la entrada en vigor del proyecto (segunda).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a Navarra, en virtud de lo establecido en el artículo 47 de la LORAFNA, para el desarrollo de lo previsto en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) que, en su artículo 123, reconoce que los centros educativos dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en dicha ley, así como la que determine cada Administración educativa.

Tras el traspaso de funciones y servicios en materia educativa de enseñanza no universitaria, mediante el Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, la Comunidad Foral de Navarra asumió la responsabilidad del funcionamiento económico de los centros no universitarios y para su regulación se aprobó el Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de los ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes no universitarios; normativa que ahora se pretende modificar con la finalidad de adecuarla a las necesidades actuales.

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 la normativa en materia de gestión de centros de enseñanza no universitarios, modificando y derogando la normativa hasta ahora vigente.

II.2. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFACFNSPIF regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con su artículo 132.2 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 46/2022, de 13 de junio, del Consejero de Educación, designando a la Secretaría General Técnica como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

Se efectuó consulta pública previa entre el 20 de junio y el 13 de julio de 2022. Posteriormente, el proyecto de Decreto Foral fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, desde el 25 de noviembre y hasta el 21 de diciembre de 2022, habiéndose recibido varias sugerencias que fueron oportunamente informadas.

Consta en el expediente un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma, una memoria normativa, una memoria económica, una memoria justificativa, una memoria organizativa, un informe del órgano encargado de la elaboración y tramitación de la disposición sobre el impacto de género y un informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad.

Igualmente se ha añadido al expediente el estudio de cargas administrativas. También se hallan incorporados al expediente los informes de impacto sobre accesibilidad y discapacidad, de impacto por razón de género, el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al informe de impacto de género, el de evaluación del impacto climático, el de impacto por razón de la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual y el de observaciones sobre éste del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua.

El texto de la norma proyectada fue remitido a los departamentos del Gobierno de Navarra para que formularan las observaciones que estimasen oportunas e informado favorablemente por el Consejo Escolar de Navarra y por la Comisión Foral de Régimen Local.

Se cuenta también con el Informe 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; así como con el Informe del Servicio de Secretariado del Gobierno

y Acción Normativa en el que se formularon diversas consideraciones y recomendaciones, que fueron valoradas y recogidas parcialmente en el texto final.

Figura, igualmente, el examen de la Comisión de Coordinación del Acuerdo del Gobierno de Navarra, por el que se toma en consideración la norma proyectada; el subsiguiente Acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 24 de mayo de 2023; y la solicitud de nuestro preceptivo dictamen.

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

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

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47 de la 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.

El traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria a la Comunidad Foral de Navarra, en virtud del Real Decreto 1070/1990, de 31 de agosto, supuso la asunción de las responsabilidades de gestión del funcionamiento económico de los centros docentes públicos no universitarios. Para el desarrollo de tales competencias se aprobaron diferentes normas, entre otras, el Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de los ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios en la Comunidad Foral de Navarra.

En la actualidad, la LOE establece en su artículo 122, que los centros educativos estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. La administración educativa podrá asignar mayores dotaciones económicas a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que lo requieran en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolaricen, y que los centros podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación de su consejo escolar, en los términos que establezcan las administraciones educativas dentro de los límites que la normativa vigente establece.

Por su parte, el artículo 123.1 reconoce que los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente ley, dispondrán de autonomía en su gestión económica, de acuerdo con la normativa establecida en la presente ley, así como en la que determine cada administración educativa.

En el citado marco normativo debe enmarcarse el Proyecto objeto de dictamen que tiene por objeto establecer las normas que regulen la gestión económica de los centros docentes adecuándola a las necesidades actuales, reconociendo el principio de autonomía de los centros en su gestión económica, regulando la estructura presupuestaria de ingresos y gastos, así como la utilización de un software de gestión económica con carácter obligatorio.

Así mismo, dado que la materia objeto de regulación hace referencia al régimen presupuestario de ingresos y gastos de los centros educativos dependientes de la Administración de la Comunidad Foral, deberá tenerse en cuenta, a modo referencial, la regulación que sobre esa materia se contiene en la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra (en adelante, LFHPN).

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 23.1 de la LORAFNA y el artículo 7.12 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante LFGNP),

corresponde al Gobierno de Navarra ejercer la potestad reglamentaria, mediante la aprobación de los correspondientes reglamentos en el ámbito de competencias establecido por la Constitución Española y la LORAFNA, debiendo adoptar las disposiciones que sean producto del ejercicio de dicha competencia la forma de Decreto Foral (artículos 23.2 de la LORAFNA y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral se dicta en el marco de la competencia que la Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida en materia de educación, debiendo respetar la regulación referida, y en el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, por lo que su rango es el adecuado.

II.4. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

A) Justificación del Proyecto

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, el proyecto de decreto foral se elabora para adaptar la normativa actualmente contenida en el Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de los ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra a las necesidades actuales, dando cumplimiento a los mandatos contenidos en la LOE que reconoce a los centros docentes no universitarios autonomía en su gestión económica, de acuerdo con la normativa establecida en dicha ley y la que determine cada administración educativa competente.

En consecuencia, el Proyecto se encuentra debidamente justificado atendiendo a su finalidad y a la necesidad de adecuar las normas de gestión económica a las necesidades actuales, implantando la utilización de software con carácter obligatorio, posibilitando el impulso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos que den soporte a la transmisión electrónica como medio habitual para el envío de las cuentas de gestión de una manera ágil.

B) Análisis del contenido normativo del Proyecto

Como ya hemos indicado anteriormente, el Proyecto está formado por treinta artículos, estructurados en nueve capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria, otra transitoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo el epígrafe de disposiciones generales, lo integran los artículos 1 al 3.

El artículo 1 define el objeto de la norma y su ámbito de aplicación, indicando que tiene por finalidad regular y desarrollar la gestión económica de los centros públicos, siendo de aplicación a todos los centros docentes públicos no universitarios dependientes del Departamento de Educación y considerando incluidos en su ámbito a los Centros de Apoyo al Profesorado, al Centro de Recursos de Educación Especial de Navarra (CREENA) y al Centro de Recursos para la Enseñanza del Vascuence (EIBZ).

Su regulación se considera correcta, no observando obstáculo jurídico para que sus normas sean de aplicación a los centros de apoyo indicados.

El artículo 2, sobre autonomía de gestión económica, reconoce tal facultad y la define, de modo adecuado a derecho, como la administración y ejecución responsable por parte de cada centro de su presupuesto y de sus recursos económicos con el fin de cumplir con los objetivos establecidos en su proyecto educativo en orden a la prestación de un servicio público educativo de calidad.

El artículo 3 regula los órganos competentes encargados de la gestión económica de cada centro, atribuyendo tales funciones y facultades al Consejo Escolar, a las personas que ocupen los puestos de dirección y secretaría del centro y a las unidades administrativas del Departamento de Educación que se determinen, y ello sin perjuicio de las funciones y competencias que en materia de control financiero y auditoría correspondan al departamento competente en materia de economía y hacienda y a la Cámara de Comptos de Navarra.

Su regulación es adecuada a la finalidad de la norma y a las funciones de los órganos unipersonales o colegiados a los que se atribuyen.

En concreto, se atribuyen al Consejo Escolar las competencias para aprobar el presupuesto y sus modificaciones, efectuar el seguimiento de la eficacia en la gestión de los recursos económicos y la aprobación de las cuentas.

A la dirección del centro, con el asesoramiento de la secretaría, se le atribuyen las funciones y competencias de elaboración y presentación al Consejo Escolar del proyecto de presupuesto del centro y de sus modificaciones, elaboración y presentación de las cuentas para su aprobación, el envío del presupuesto y las cuentas al Departamento de Educación, la administración de los ingresos, la contratación en representación del centro con arreglo a la normativa de contratación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la autorización de los gastos y la ordenación de los pagos.

A la secretaría se le encomienda la colaboración con la dirección en la elaboración de los presupuestos y de las cuentas, la llevanza de la contabilidad y la custodia de la documentación administrativa de la gestión económica.

El capítulo II, Presupuesto, definición, elaboración y aprobación, lo integran los artículos 4 al 7, ambos inclusive.

El artículo 4 contiene la definición del presupuesto como el instrumento de planificación económica, expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo puede reconocer el centro para su funcionamiento, así como los ingresos que prevé obtener para su financiación, teniendo los ingresos carácter estimativo y los gastos carácter limitativo. Su regulación es conforme con la regulación presupuestaria y la definición del presupuesto que contiene el artículo 26 de la LFHPN.

El artículo 5 regula la temporalidad del presupuesto que coincidirá con el año natural y su periodo de vigencia será del 1 de enero al 31 de diciembre, siendo su regulación igualmente conforme con lo establecido por el artículo 28 de la LFHPN.

El artículo 6 se refiere al equilibrio presupuestario en el sentido de que deberá aprobarse sin déficit inicial y el equilibrio deberá mantenerse a lo largo de todo el ejercicio, sin que a tal previsión pueda realizarse objeción alguna.

En el artículo 7 se regula el procedimiento de elaboración, aprobación y modificación, estableciendo que, una vez aprobado el presupuesto de la Comunidad Foral de Navarra para cada ejercicio, se comunicará a los centros docentes el importe previsto de los recursos que se les asignarán para sus gastos de funcionamiento. El proyecto de presupuesto se elaborará, con carácter general, al inicio de cada ejercicio económico, presentándose al Consejo Escolar para su estudio antes del 31 de enero de cada ejercicio presupuestario y, antes del 15 de febrero, se deberá remitir el presupuesto aprobado al órgano competente en materia de gestión contable del Departamento de Educación. De no mediar reparo en el plazo de un mes, el presupuesto quedará automáticamente validado. En caso contrario, se notificará al centro las observaciones que se formulen con objeto de que el Consejo Escolar apruebe un nuevo presupuesto. En tanto no se apruebe el nuevo presupuesto, quedará automáticamente prorrogado el del año anterior y la dirección del centro solo podrá autorizar gastos y pagos que considere esenciales para el funcionamiento con cargo al remanente del ejercicio anterior o a los ingresos percibidos en el ejercicio corriente. Las modificaciones se ajustarán al mismo procedimiento que para el de aprobación.

El precepto se considera ajustado a derecho en la medida en que se entienda que el control que debe realizar la unidad gestora del Departamento de Educación no sea un control de oportunidad que afecte a la capacidad de gestión autónoma que la LOE atribuye a los centros educativos públicos no universitarios. Por ello, para mayor seguridad, se considera conveniente que el texto incorpore alguna referencia que delimite la capacidad de reparos de la administración educativa de modo que quede claramente preservada la autonomía de gestión económica de los centros.

El capítulo III, integrado por los artículos 8 al 14, se encarga de la estructura y contenido del presupuesto.

El artículo 8 establece que la estructura de ingresos y gastos se ajustará a lo que determine el Departamento de Educación en la aplicación informática que habilite al efecto, estableciendo que la estructura de los ingresos y gastos se considerará cerrada a nivel de subcuentas, pero los centros podrán desagregarlas en cuentas auxiliares cuando lo consideren necesario para la correcta aplicación de los ingresos y gastos. La redacción del precepto se considera correcta si se entiende que la estructura que contemple la aplicación informática se ajusta a las normas sobre estructura presupuestaria que se regulan en la legislación foral de hacienda pública de Navarra.

El artículo 9, sobre contenido del presupuesto, establece que deberá incluir el remanente al cierre del ejercicio anterior, el estado de ingresos que se prevea obtener y el estado de gastos previstos, siendo su regulación conforme con lo establecido por la LFHPN.

En el artículo 10 se regula el remanente del ejercicio anterior que figurará como recurso del ejercicio siguiente, indicando que estará formado por la suma del saldo de la cuenta corriente de gestión y el saldo de caja y que se desglosará en remanente afectado a un fin determinado y remanente de libre disposición, formado por la diferencia entre el remanente total y el afectado. Su regulación es adecuada con el concepto y finalidad del remanente.

El artículo 11 se refiere al contenido del estado de ingresos que se clasificarán por su origen o procedencia y contendrá todos los ingresos que se prevea obtener en el ejercicio, debiendo constar los procedentes del Departamento de Educación con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, los recursos de otros departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, los recursos de otras Administraciones Públicas, instituciones europeas o sin ánimo de lucro y, por último, otros recursos obtenidos en virtud de la autonomía de gestión de la que gozan los centros públicos.

Por lo que se refiere al estado de gastos, se regula en el artículo 12 debiendo clasificarse por su naturaleza y deberán contener el conjunto de

créditos para financiar todos los gastos que no estén incluidos en programas centralizados. En concreto, se integrarán los gastos en bienes corrientes, servicios necesarios para el ejercicio de su actividad, gastos necesarios para la adquisición de libros de texto, material didáctico, programas educativos y otros que tengan carácter finalista, gastos destinados a la adquisición de equipos y material inventariable y otros gastos, especificando que los dos últimos solo podrán presupuestarse una vez cubiertas todas las necesidades previstas para el normal funcionamiento y el centro tenga recursos suficientes para su financiación. Nada cabe objetar a tal regulación.

El artículo 13 regula los libramientos de fondos por el Departamento de Educación estableciendo que se librarán, por regla general, en tres plazos por importe mínimo del 30%, el primero antes de finalizar el mes de febrero, otro 30% antes de finalizar el mes de mayo y, la diferencia, antes de finalizar el mes de septiembre, y ello sin perjuicio de otras aportaciones puntuales que se puedan realizar. El precepto añade un último apartado indicando que: «Asimismo, la aportación podrá ser ajustada por el Departamento de Educación, en función de la capacidad económica de los centros». A juicio de este Consejo de Navarra la previsión citada contiene un excesivo margen de incertidumbre y abre la puerta a dejar sin efecto la regulación anterior establecida con carácter general y que tiene como correcta finalidad garantizar a los centros unas fechas concretas para la obtención de los ingresos más importantes con los que hacer frente a los gastos de funcionamiento. La previsión contenida en ese apartado debería contemplarse para mejorar el régimen de financiación establecido como norma general y no para posibilitar efectuar tales ingresos con retraso sobre lo previsto con carácter general.

Por último, el artículo 14 cierra la regulación del capítulo con una previsión sobre los centros educativos ubicados en edificios propiedad de las Entidades Locales, trasladando el contenido de la disposición adicional decimoquinta de la LOE que establece que los gastos de conservación, mantenimiento y vigilancia de los centros de educación infantil, educación primaria o educación especial, corresponderán al municipio, por lo que el precepto establece que esos centros de educación que estén ubicados en

edificios de propiedad de las entidades locales, solo incluirán en su presupuesto aquellos gastos que no se destinen al mantenimiento, conservación y vigilancia de los citados inmuebles. Su contenido es conforme con lo dispuesto en la LOE.

El capítulo IV, bajo la rúbrica de la ejecución del presupuesto, lo integra el artículo 15 estableciendo que el director del centro educativo es el órgano competente para autorizar los gastos y ordenar los pagos de acuerdo con el presupuesto, no pudiendo autorizar gastos por importe superior a los créditos consignados, ni ordenar pagos que excedan de los recursos, siendo nulos de pleno derecho los actos que infrinjan tales normas y ello sin perjuicio de las responsabilidades que puedan deducirse.

La ejecución presupuestaria recogerá la totalidad de los ingresos recaudados y la totalidad de los gastos efectuados y pagados, contabilizándose con el criterio de caja. Los ingresos contarán con el soporte documental que acredite su legitimidad, a excepción de los percibidos por el Departamento de Educación que se registrarán de forma automática en la contabilidad de cada centro. Los gastos contarán con el soporte documental que acredite su justificación, generalmente mediante las facturas, y los centros no podrán incurrir en gastos de personal, no permitiéndose aplazamientos ni fraccionamientos de pago. En el pago por servicios profesionales a conferenciantes, ponentes, etc., deberán realizarse las correspondientes retenciones en concepto de IRPF. Las retenciones se liquidarán en los plazos establecidos en la normativa específica y se ingresarán en la hacienda tributaria de Navarra. En ningún caso los centros podrán conceder subvenciones, ayudas o premios dinerarios, ni tampoco podrán financiar gastos en servicios y obligaciones que correspondan a las corporaciones locales. Nada cabe objetar a la regulación del capítulo IV.

El capítulo V, cuentas de gestión, está integrado por el artículo 16 que regula la rendición de cuentas, estableciendo que se hará en dos cuentas cada ejercicio. La primera, será remitida por la dirección del centro al Departamento de Educación en la segunda quincena del mes de junio, previa aprobación del Consejo Escolar. La segunda, recogerá todas las aportaciones del ejercicio presupuestario y también será remitida por la

dirección del centro al Departamento, previa aprobación del Consejo Escolar, con anterioridad al 31 de enero del año siguiente. Si el Consejo Escolar no aprobase la cuenta de gestión se remitirá la misma al Departamento con el acta de la sesión del Consejo Escolar en donde consten los motivos de la negativa y el Departamento de Educación adoptará la decisión que en su caso proceda. Su regulación se estima correcta, considerando acertada la intervención del Departamento de Educación para desbloquear la situación ante la negativa del Consejo Escolar a dar el visto bueno a las cuentas.

El capítulo VI regula, en los artículos 17 al 19, el soporte informático, la contabilidad, el registro de operaciones contables y el envío de la información, estableciendo (artículo 17) que la elaboración del presupuesto, el registro de las operaciones contables de ingresos y gastos y la elaboración y rendición de la cuenta de gestión, se realizará a través del sistema informático que al efecto habilite el Departamento de Educación. El artículo 18, sobre contabilidad y registro de las operaciones, establece que cualquier operación que suponga movimiento de fondos del centro, bien sean cobros o pagos, tendrá que tener su reflejo en el programa de contabilidad y, en el artículo 19, sobre envío de la información, se dice que el presupuesto y las cuentas de gestión se enviarán al Departamento en el soporte informático por medio de transacción establecida al efecto de forma que queden garantizados el origen y el contenido de la misma. Su regulación es conforme al ordenamiento jurídico y a la finalidad de su regulación.

Capítulo VII, referido a la gestión de la tesorería, comprende los artículos 20 al 23, ambos inclusive.

En el artículo 20 se regula la cuenta bancaria de gestión indicando que el departamento competente en materia de economía y hacienda habilitará a cada centro una cuenta bancaria en una entidad financiera en la que se registrarán tanto los cobros como los pagos derivados de la ejecución presupuestaria. La cuenta no podrá tener saldo negativo y se cancelará por el citado departamento a petición del de Educación.

En el artículo 21 se regula la disposición en efectivo precisando que los centros podrán tener dinero en efectivo para hacer pagos de pequeñas cantidades que no podrán superar los 500 euros, salvo causas debidamente justificadas, en cuyo caso la dirección del centro deberá solicitar y obtener autorización del órgano competente en materia de gestión económica de los centros docentes del Departamento de Educación.

El artículo 22, sobre disposición de fondos, establece que los pagos con cargo a las cuentas bancarias se efectuarán, con carácter general, mediante transferencia bancaria y requerirán la firma mancomunada de las personas que estén autorizadas. Estas personas serán: en los centros de seis o más unidades, las personas que ocupen la dirección y la secretaría; en los que tengan entre dos y cinco unidades, la persona que ocupe la dirección del centro y un docente a propuesta de la dirección, y en las que tengan una sola unidad escolar, será suficiente la firma de la dirección del centro. El precepto también establece las personas autorizadas para operar la cuenta bancaria en los Centros de Apoyo al Profesorado, en los Centros de Educación de Adultos y en los Centros de Recursos, siendo siempre necesaria la firma de la dirección y un asesor o un docente, según los casos, a propuesta de la dirección.

Por último, el artículo 23 prevé que las domiciliaciones bancarias sólo podrán utilizarse en los pagos de suministros de agua, calefacción, energía, telefonía y fotocopiadoras.

La regulación del capítulo VII se considera ajustada a derecho en atención a la finalidad de la norma y la entidad de los centros, garantizando la seguridad y la operatividad del control del gasto.

El capítulo VIII, sobre precios públicos, lo componen los artículos 24 y 25.

En el 24 se definen los precios públicos como las contraprestaciones que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de derecho público, cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud

voluntaria por parte de las personas administradas, siendo su definición conforme con lo establecido en la Ley Foral 2/2021, de 11 de febrero, de tasas y precios públicos de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

El artículo 25, sobre establecimiento de precios públicos, con remisión a lo establecido en la citada Ley Foral 2/2021 y al Decreto Foral 24/2014, de 19 de febrero, por el que se establecen los servicios y actividades cuya prestación o realización por la administración de la Comunidad Foral de Navarra faculta para la exigencia de precios públicos, indica que la fijación de la cuantía por los servicios prestados por los centros de enseñanza dependientes del Departamento de Educación, será fijada por su titular.

La regulación del capítulo es plenamente conforme con la regulación general de los precios públicos que se contiene en la citada Ley Foral 2/2021 y en el Decreto Foral 24/2014, que establece los servicios susceptibles de ser financiados mediante precios públicos.

El capítulo IX sobre las tasas está integrado por los artículos 26 al 30.

El artículo 26 define las tasas de conformidad con lo establecido por la citada Ley Foral 2/2021, y el artículo 27 se refiere a las tarifas de las tasas que serán las establecidas por la Ley Foral. El artículo 28 establece que, a petición del Departamento de Educación, el departamento competente en materia de economía y hacienda habilitará una cuenta bancaria y que los centros que la tengan habilitada deberán ingresar en ella la recaudación de las tasas que devenguen. Las personas autorizadas para operar la cuenta serán las mismas que las autorizadas en la cuenta corriente de gestión. Los centros de educación infantil y primaria y los institutos que únicamente impartan educación secundaria obligatoria ingresarán la recaudación en la cuenta corriente de gestión. El último apartado de este artículo 28 establece que: «de forma excepcional, en aquellos centros en los que el sujeto pasivo, abone de forma simultánea tasas y precios públicos, se podrá realizar el ingreso en la cuenta corriente de tasas y, posteriormente, realizar el traspaso por la cuantía que corresponda, a la cuenta corriente de gestión. El

traspaso de fondos se realizará previo informe detallado firmado por la persona que ostente la dirección del centro».

A juicio de éste Consejo de Navarra la regulación de éste precepto es un tanto confusa y, en la documentación obrante en el expediente, no se han encontrado las razones o motivos por los que en unos casos se establece la posibilidad de crear una cuenta bancaria especial para ingresar las tasas y, en otros casos (centros de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria), se niega tal posibilidad.

El artículo 29 regula la liquidación de las tasas indicando que son de obligado cumplimiento para todos los centros y que la liquidación se realizará cada año por periodos semestrales mediante ingreso en la Tesorería de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por medio de carta de pago. La primera liquidación abarcará de enero a junio y la segunda de julio a diciembre. Nada cabe objetar a tal precepto.

Por último, el artículo 30 cierra el capítulo regulando el suministro de información de las tasas como obligación de todos los centros. Semestralmente se remitirá al órgano competente de gestión económica de los centros docentes del Departamento de Educación el detalle de la recaudación, junto con la carta de pago, una vez efectuada la liquidación a través de la aplicación informática habilitada, archivándose los soportes documentales quedando la documentación a disposición del Departamento de Educación, del Departamento competente en materia de economía y hacienda y de la Cámara de Comptos.

La regulación del precepto es conforme y adecuada en orden a garantizar el control y destino de los fondos públicos por parte de los órganos encargados del control de la Hacienda Pública de Navarra.

El texto normativo propuesto contiene cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria, otra transitoria y dos disposiciones finales.

La disposición adicional primera regula las situaciones especiales de creación y supresión de centros docentes precisando que en los centros de nueva creación, si no está constituido el Consejo Escolar u órgano

equivalente, el presupuesto será aprobado por las personas que ostenten los cargos directivos del centro y, en el supuesto de supresión de centros docentes, cuándo se hayan producido movimientos contables después de la presentación de la última cuenta de gestión aprobada y enviada, el cierre y aprobación de la cuenta definitiva se llevará a cabo por el órgano de gestión contable de los centros docentes del Departamento de Educación. La disposición adicional segunda, bajo el título de órganos equivalentes, establece que las menciones que se hacen en el texto al Consejo Escolar se entenderán realizadas al Consejo Social en el caso de centros integrados de formación profesional, las menciones a la dirección del centro y al Consejo Escolar se entenderán realizadas a los órganos equivalentes que existan en otros centros, y en los centros en que no exista la figura de la secretaría, sus funciones se ejercerán por la dirección del centro. La disposición adicional tercera, sobre archivo y custodia de la documentación, indica que los órganos de gestión contable mantendrán un archivo con todos los soportes documentales de ingresos y gastos de cada ejercicio presupuestario, la cuenta de gestión, las actas y la documentación administrativa que afecte a la gestión económica. Toda la documentación, además de ser remitida, deberá estar a disposición del Departamento de Educación, del departamento competente en materia de economía y hacienda y de la Cámara de Comptos. Por último, la disposición adicional cuarta establece que la gestión económica de las escuelas infantiles adscritas al departamento de educación con fecha 1 de agosto de 2022, se regulará por el departamento de educación, previo estudio y evaluación de las particularidades de su gestión. La regulación que contienen las disposiciones adicionales se considera ajustada a su finalidad y al marco normativo que le sirve de referencia.

La disposición transitoria única, sobre cancelación de cuentas bancarias de tasas, indica que estas cuentas existentes en los colegios de educación infantil, primaria y en los institutos que únicamente impartan educación secundaria obligatoria, se cancelarán en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del presente decreto foral. Al igual que lo señalado en relación con la regulación del artículo 28, no quedan especificadas en el expediente las razones por las que deben cancelarse las

cuentas bancarias de tasas en aquellos centros de educación infantil, primaria e institutos que impartan solamente enseñanza secundaria obligatoria, por lo que este Consejo no puede emitir una opinión fundada sobre su finalidad, motivación y adecuación.

La disposición derogatoria única de forma correcta, deroga expresamente el Decreto Foral 250/1992, de 6 de julio, por el que se regula el régimen de los ingresos y gastos derivados del funcionamiento de los centros docentes públicos no universitarios en la Comunidad Foral de Navarra, así como todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la presente norma.

Y las disposiciones finales regulan la posibilidad de desarrollar reglamentariamente el Proyecto a través del titular del Departamento de Educación (primera) y la entrada en vigor (segunda) al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, siendo su regulación ajustada a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, en los términos indicados en el presente dictamen, considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico que le es de referencia.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.