

Expediente: 25/2021

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 27/2021, de 28 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 28 de julio de 2021,

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

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1, ambos de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de junio de 2021, e indicándose que se necesita que el texto del Decreto Foral se apruebe antes del inicio del curso 2021-2022 para que el modelo coeducativo se pueda implantar con las máximas garantías y con la debida seguridad jurídica, razón por la cual se solicita la emisión del dictamen con carácter de urgente.

Atendiendo a tal solicitud, conforme a lo dispuesto por el artículo 17 de la LFCN, se emite el presente dictamen en el plazo más breve posible.

I.2ª. Contenido del expediente

El expediente incluye los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 79/2020, de 21 de septiembre, el Consejero de Educación ordenó la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral para la aprobación del Plan de Coeducación para los centros docentes del Departamento de Educación, designando al Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia, como órgano encargado de la elaboración y tramitación del expediente.

Se señalaba que era muy abundante la normativa que contempla obligaciones y recomendaciones que instan a la Administración Educativa a desarrollar medidas y planes que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género. Se resaltaba la siguiente: La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección contra la violencia de género (en adelante, LOVG); la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (en adelante, LOE); la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOIEHM); la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres (en adelante, LFVM); el Decreto Foral 103/2016, de 16 de noviembre, por el que se establecen la ordenación de las prestaciones sanitarias en materia de salud sexual y reproductiva; la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+ (en adelante, LFLGTBI+); y la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre mujeres y hombres (en adelante, LFIMH), que establece que el Plan de coeducación formará parte del currículo autonómico educativo de Navarra y será de obligado cumplimiento en todos los centros financiados con dinero público.

2. Del 6 al 27 de octubre de 2010 estuvo sometida a exposición pública la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Decreto Foral. En

la misma se indicaba que se pretendía establecer la base normativa de un plan marco de coeducación, como concreción de lo que establece la LFIMH y, tal y como se indica en el informe de la Directora del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia de 19 de febrero de 2021, durante el periodo de exposición no se recibieron alegaciones.

3. El proyecto de Decreto Foral (en adelante, el Proyecto) fue remitido con fecha de 6 de mayo de 2021 a todos los departamentos de Gobierno de Navarra para la formulación de propuestas o aportaciones.

4. Con fecha de 13 de mayo de 2021 emitió informe el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, valorándolo muy positivamente y señalando que se había hecho uso del lenguaje inclusivo y no sexista.

5.- El 20 de mayo de 2021 se emitió por la Directora del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia el informe de impacto por razón de género, precisando que el Proyecto se ajustaba y cumplía con las exigencias de la LFIMH, dando cumplimiento a la LOE (modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre).

6. Con fecha de 21 de mayo de 2021 se realizaron por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua observaciones al Proyecto y al informe de impacto, añadiéndose que este último cumplía con la estructura establecida en la guía metodológica para la elaboración de informes de impacto de género en la normativa, planes y programas del Gobierno de Navarra.

7. En nuevo informe de impacto por razón de género suscrito por la Directora del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia con fecha de 24 de mayo de 2021 se efectuó una más pormenorizada valoración del impacto de género, con expresa referencia al marco normativo del Proyecto y a su impacto positivo en la igualdad entre mujeres y hombres.

8. Obra en el expediente una memoria económica de 27 de mayo de 2021, conforme a la cual el Proyecto no suponía ni incremento del gasto, ni una disminución de ingresos.

9. Con fecha de 28 de mayo de 2021 se suscriben por la Directora del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia las memorias normativa, justificativa y organizativa del Proyecto, así como el informe de impacto de accesibilidad y el estudio de cargas administrativas.

En la primera de las memorias citadas se hace específica alusión a lo dispuesto por los artículos 1.l) y 2.b) de la LOE, así como a su disposición adicional vigésimo quinta, apartados 1 a 3, y a los artículos 3, 31 y 32 de la LFIMH. En la memoria justificativa se precisa que se establece el marco para la organización y desarrollo del Plan de Coeducación del Departamento de Educación y la posterior concreción de los diferentes programas que consoliden centros coeducativos y garanticen que el personal de la administración educativa adquiera la capacitación técnica necesaria.

10. Según el informe de audiencia e información pública, suscrito el 28 de mayo de 2021 por la Directora del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia, el texto del Proyecto se publicó en el portal de transparencia del 6 al 26 de mayo de 2021 presentándose 24 alegaciones que se reseñan y responden.

Muchas de esas alegaciones contienen opiniones contrarias a lo que denominan ideología de género o al programa SKOLAE, que aparecía citado en la disposición transitoria primera del proyecto de Decreto Foral sometido a información pública como Plan de Coeducación para el próximo curso escolar, respondiéndose en el informe de manera reiterada que el Proyecto se está tramitando al amparo de un gran número de normas que obligan al Departamento de Educación y que exigen la implantación del modelo coeducativo, con cita específica de la LOE y de la LFIMH.

Otra alegación, con propuestas específicas de carácter técnico ha sido aceptada en buena medida; y, finalmente, pueden reseñarse otras dos alegaciones que plantean cuestiones tendentes, por una parte, a que los padres puedan optar por la formación en coeducación que responda a sus propias convicciones, sin imposiciones sobre cuestiones morales controvertidas, con cita de la Sentencia número 449 del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009, y apuntando a que el artículo 7, sobre

coordinación y redes educativas, puede romper la sana pluralidad, y a que la disposición transitoria primera no debería aparecer tras los pronunciamientos de los tribunales sobre el programa SKOLAE; y, por otra, a la vulneración por parte del “espíritu del proyecto” de preceptos constitucionales y pronunciamientos jurisprudenciales, siendo especialmente relevantes a estos efectos los artículos 3.2.b) y c) y 4.1 y 4.3.a), c), e), d) y f).

También estas alegaciones se responden sin mayor esfuerzo añadido con la lacónica respuesta de que el Proyecto se está tramitando al amparo de un gran número de normas que obligan al Departamento de Educación y que exigen la implantación del modelo coeducativo, con cita específica de la LOE y de la LFIMH.

11. El Proyecto ha sido informado con fecha de 9 de junio de 2021 por la Directora General de Función Pública, que ha señalado que las actuaciones que en él se contemplan no conllevan aumento de la estructura orgánica de la Administración, ni suponen incremento de gasto en materia de personal, por lo que no existe inconveniente en continuar con su tramitación.

12. El Consejo Escolar de Navarra, en su sesión de 9 de junio de 2021, informó favorablemente el Proyecto, por 24 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones.

13. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emitió informe con fecha de 11 de junio de 2021, señalando que el proyecto se estaba tramitando adecuadamente, si bien no constaba el “informe facultativo del Consejo Navarro de Igualdad”, y recomendando la consideración de una serie de modificaciones referentes a la forma y estructura del mismo, así como el análisis de las observaciones expuestas en relación con el fondo de la regulación. Destacamos a este respecto lo que se señala sobre la disposición transitoria primera, que prevé la aplicación del Programa SKOLAE mientras no se apruebe el Plan de Coeducación regulado en el artículo 4 del Proyecto, en el sentido de que vuelve a incurrir en los defectos esenciales de forma invalidantes declarados en la Sentencia

141/2020, de 16 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

14. La Secretaría General Técnica del Departamento de Educación informó el Proyecto con fecha de 14 de junio de 2021.

15. En relación con el informe emitido por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, señala el informe del Director General de Educación de 14 de junio de 2021, lo siguiente: “En cuanto al informe facultativo del Consejo Navarro de Igualdad, se va a solicitar el mismo para que pueda elaborar dicho informe a lo largo del verano y se reciba con carácter previo a la aprobación del texto del proyecto”. En cuanto a la estructura y forma de la norma, “que se han aceptado las sugerencias realizadas”; y, en cuanto a los aspectos de fondo, que se modifica la redacción del artículo 6.4.a) y se “estima oportuno suprimir la disposición transitoria primera al no ser necesario ese escenario transitorio”, manteniéndose la redacción planteada en el resto de cuestiones.

Debe reseñarse respecto de la solicitud indicada del informe facultativo al Consejo Navarro de Igualdad que requerido por este Consejo con fecha de julio de 2021, el complemento del expediente para que se remitiera dicho informe, se ha comunicado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación con fecha de 12 de julio de 2021, que con fecha de 21 de junio de 2021 se retiró la solicitud de informe al Consejo Navarro de Igualdad, “debido a la urgencia en recibir dicho informe y a la vista de la imposibilidad de recibirlo en un plazo breve”.

16. Finalmente, previa sesión de la Comisión de Coordinación de 14 de junio de 2021, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 16 de junio de 2021, y previa propuesta del Consejero de Educación, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, con carácter urgente.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo

de la Comunidad Foral de Navarra comprende una exposición de motivos, diez artículos repartidos en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales y otras dos disposiciones finales.

Según la exposición de motivos, “el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación y el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se establecen en la Constitución Española de 1978 en los artículos 14 y 9.2, como esenciales para construir una sociedad justa, social y económicamente desarrollada, cohesionada y libre”; y, por lo tanto, vienen a concretar “la consideración de la igualdad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico”.

De la abundante normativa general en la que se insta al Departamento de Educación y a los centros docentes, a trabajar de manera activa para alcanzar un modelo de escuela coeducativa, se destacan en la exposición de motivos la LOVG, la LOIEHM, la LFVM, y la LFGTBI+; y, ya en el ámbito específico de la educación, la LOE con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que ratifican lo promulgado en las leyes anteriores, introduciendo en su artículo 1, letra l), como uno de los principios del sistema educativo español, “El desarrollo de la igualdad de derechos, deberes y oportunidades, el respeto a la diversidad afectivo-sexual y familiar, el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres a través de la consideración del régimen de coeducación de niños y niñas, la educación afectivo-sexual, adaptada al nivel madurativo, y la prevención de la violencia de género, así como el fomento del espíritu crítico y la ciudadanía activa”. Asimismo, el artículo 2, letra b, determina como uno de los fines del sistema educativo: “La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, en la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y en la igualdad de trato y no discriminación de las personas con discapacidad”.

Merece especial mención –sigue la exposición de motivos- la disposición adicional vigésimo quinta de la LOE que establece en sus tres primeros apartados:

“1. Con el fin de favorecer la igualdad de derechos y oportunidades y fomentar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los centros

sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos desarrollarán el principio de coeducación en todas las etapas educativas, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y no separarán a su alumnado por género.

2. Los centros educativos incorporarán medidas para desarrollar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en los respectivos planes de acción tutorial y de convivencia.

3. Los centros educativos deberán necesariamente incluir y justificar en su proyecto educativo las medidas que desarrollan para favorecer y formar en la igualdad en todas las etapas educativas, incluyendo la educación para la eliminación de la violencia de género, el respeto por las identidades, culturas, sexualidades y su diversidad, y la participación activa para hacer realidad la igualdad”.

Por otro lado, se realizan las siguientes referencias a la LFIMH:

En primer lugar, a su artículo 3, que define la coeducación como “La acción educadora que potencia la igualdad real de oportunidades y valora indistintamente la experiencia, aptitudes y aportación social y cultural de mujeres y hombres, en igualdad de derechos, sin estereotipos sexistas, homofóbicos, bifóbicos, transfóbicos o androcéntricos ni actitudes discriminatorias por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género”.

En segundo lugar, a diversos preceptos incluidos en la sección 1ª del capítulo II (ha de entenderse que del título IV) de la misma LFIMH, donde se establecen las obligaciones que corresponden al Departamento de Educación con respecto a la igualdad entre hombres y mujeres:

- Artículo 31: “Las políticas públicas educativas garantizarán un modelo educativo que integre de forma obligatoria, sistemática y transversal la perspectiva de género y se dirigirán a la consecución de una educación basada en el desarrollo integral de las personas, al margen de estereotipos y roles de género, así como la eliminación de cualquier forma de discriminación por razón de sexo, y el trabajo activo para una orientación académica y profesional sin sesgos de género”.

- Artículo 32.1: “La Administración educativa, para hacer efectivo el modelo coeducativo referido en el artículo 31, garantizará la puesta en marcha en los centros de proyectos coeducativos dirigidos a todas las edades de forma progresiva y sistemática a cargo del profesorado y tutorías del propio centro, integrados en las programaciones curriculares que fomenten la construcción igualitaria de mujeres y hombres a través de la capacitación del profesorado y del alumnado para identificar y analizar las desigualdades de género, la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, asumir las tareas para la sostenibilidad de la vida, el empoderamiento, liderazgo y la capacidad para la toma de decisiones, el respeto a las identidades, culturas, sexualidades y su diversidad y el establecimiento de relaciones afectivo sexuales respetuosas”.
- Artículo 32.2: El proyecto coeducativo “se plasmará en un Plan de coeducación que formará parte del currículo autonómico educativo de Navarra y que será de obligado cumplimiento en todos los centros financiados con dinero público”.
- Artículo 32.4: “La Administración educativa establecerá una formación obligatoria en coeducación a todos los docentes del sistema educativo navarro. Dicha formación abarcará los contenidos que debe tener el Plan de coeducación de cada centro según el apartado 2 de este artículo.”

Procede, por tanto –termina la exposición de motivos- que el Gobierno de Navarra regule, con su propia normativa, la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo no universitario de la Comunidad Foral de Navarra, lo que se hace a través del presente Decreto Foral.

El capítulo I, “Disposiciones de carácter general” incorpora tres artículos. El artículo 1, “Objeto”, precisa que el Proyecto tiene por objeto regular la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra. El artículo

2, “Ámbito de aplicación”, señala que se aplicará a todos los centros docentes del sistema educativo no universitario financiados con fondos públicos que imparten alguna de las enseñanzas reguladas en el artículo 3 de la LOE. El artículo 3, “Fines y principios generales de actuación”, señala por su parte, en sus dos apartados, los fines y los principios generales que han de regir las actuaciones del Departamento de Educación.

El capítulo II, titulado “Plan de Coeducación”, contiene dos artículos. El artículo 4, “Plan de Coeducación del Departamento de Educación” y el artículo 5, “Plan de Identidad Coeducadora de los centros educativos”.

En el capítulo III, bajo la rúbrica “Organización”, se regula el “Grupo Impulsor de coeducación de los centros” (artículo 6) y la “Coordinación y redes coeducativas” (artículo 7).

En el capítulo IV se regula, bajo la rúbrica “Formación del Plan de Coeducación”, la “Formación del profesorado” (artículo 8), la “Formación del personal no docente” (artículo 9) y “Otras formaciones” (artículo 10).

El Decreto Foral contiene dos disposiciones adicionales relativas a la incorporación progresiva de los centros al Plan de Coeducación del Departamento de Educación y a la colaboración con otras instancias administrativas.

Por último, figuran dos disposiciones finales relativas al desarrollo reglamentario y a la entrada en vigor de la presente norma.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta tiene por objeto regular la coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra, con el objetivo de alcanzar los objetivos de una educación para la igualdad entre géneros. Específicamente la coeducación aparece prevista en la vigente LOE, constituyendo la igualdad, a través del régimen de la coeducación como uno de sus principios; y,

también en la LFIMH, siendo definida como “la acción educadora que potencia la igualdad real de oportunidades y valora indistintamente la experiencia, aptitudes y aportación social y cultural de mujeres y hombres, en igualdad de derechos, sin estereotipos sexistas, homofóbicos, bifóbicos, transfóbicos o androcéntricos ni actitudes discriminatorias por razón de sexo, orientación sexual, identidad de género o expresión de género” [artículo 3.b)].

La LOE determina en su disposición final sexta el desarrollo de la misma por las Comunidades Autónomas, señalando la LFIMH, por su parte, que “se faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente ley foral” (disposición final quinta).

Encontrándonos, en consecuencia, ante una disposición general que se dicta en ejecución de las leyes, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Administración de la Comunidad Foral 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 los preceptos citados, el procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición. De la literalidad del apartado 3 del artículo 132 se infiere que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, de modo que además de la oportuna justificación, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten su oportunidad, consulta a los Departamentos afectados, identificación del título competencial prevalente, marco normativo en que se encuadra, adecuación al ordenamiento jurídico, listado de las normas que quedan derogadas, afectación a la estructura orgánica, impacto por razón de

género y de accesibilidad y discapacidad, descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas. Asimismo, la propuesta se acompañará de la estimación del coste a que dé lugar. De conformidad con el apartado 5 del artículo 132, la propuesta normativa habrá de ser informada por Secretaría General Técnica del Departamento competente con el contenido mínimo señalado en el referido apartado. Antes de su aprobación, se remitirá a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y será examinado en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP). Finalmente, el artículo 133 de LFACFNSPIF regula la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango reglamentario, previendo la consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma proyectada.

En el expediente obran los documentos de los que resulta la práctica de las actuaciones ya señaladas. En concreto, por Orden Foral 79/2020, de 21 de septiembre, del Consejero de Educación, se acordó la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral para la aprobación del Plan de Coeducación para los centros docentes del Departamento de Educación. Consta también la consulta pública previa a su elaboración. El Proyecto se publicó en el portal de transparencia para la presentación de sugerencias y se remitió a los departamentos del Gobierno de Navarra. Se emitió el correspondiente informe de evaluación de impacto por razón de género de la norma proyectada y el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua formuló, a su vez, las observaciones que consideró oportunas sobre la igualdad de género. Asimismo, se evacuó el correspondiente estudio de cargas, el informe de impacto de accesibilidad y el Informe de Secretaría General Técnica, obrando en el expediente las memorias normativa, justificativa, organizativa y económica. El proyecto fue informado por el Consejo Escolar de Navarra y por la Directora General de Función Pública, siendo objeto, también, de informe por parte del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa. No obra en el expediente el informe del Consejo Navarro de

Igualdad, pero como precisa en su informe el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, se trata de un informe facultativo, ya que según dispone el artículo 3.1.a) del Decreto Foral 22/2012, de 9 de mayo, por el que se regulan las funciones, la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo Navarro de Igualdad, este Consejo entre sus funciones la de “emitir dictámenes o informes sobre las disposiciones normativas, planes o programas de aplicación general que estén relacionados de forma directa con la igualdad entre mujeres y hombres. Dichos informes tendrán carácter preceptivo en aquellos procedimientos para cuya tramitación haya sido designado como órgano responsable el Instituto Navarro para la Igualdad y Familia, y carácter facultativo en el resto”. Y consta el certificado de la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 14 de junio de 2021, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra en el que fue examinado, así como el acuerdo de este por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral, a efectos de la petición de emisión de preceptivo dictamen, con carácter urgente, de este Consejo de Navarra.

Habida cuenta de las actuaciones señaladas debemos concluir que, en términos generales, el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

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

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), señala en su artículo 47 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”.

Por otro lado, y como hemos señalado anteriormente, la coeducación aparece prevista tanto en la vigente LOE, como en la LFIMH, previendo aquella, en su disposición final sexta, el desarrollo de la misma por las Comunidades Autónomas, y señalando la LFIMH que “se faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente ley foral” (disposición final quinta).

Asimismo, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGNP, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

En consecuencia, el proyecto examinado se dicta al amparo de la competencia de Navarra en materia de enseñanza, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

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 o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”; “ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El proyecto que nos ocupa tiene por objeto regular la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de la

Comunidad Foral de Navarra, en aplicación, específicamente, de lo dispuesto por la disposición adicional vigésimo quinta de la LOE y de lo señalado al respecto por la LFIMH, debiendo tenerse presentes además las determinaciones que se contienen en la LOVG, en la LOIEHM, en la LFVM y en la LFGTBI+, así como principios constitucionales, entre otros, como los de igualdad o de libertad de enseñanza.

II.5ª. Examen del contenido del Proyecto

A) Justificación

La norma que se pretende aprobar está justificada, a través de las distintas memorias e informes que se han suscrito durante la tramitación del Proyecto, así como en su exposición de motivos, donde se refleja la normativa en la que se insta a la administración educativa a la consecución de un modelo de escuela coeducativa, y mereciendo especial significación la propia LOE [artículos 1.l) y 2.b) y disposición adicional vigésimo quinta] y la LFIMH (artículos 3, 31 y 32).

Se ha cumplido así el mandato legal de motivar la norma reglamentaria.

B) Contenido del proyecto de Decreto Foral

Tras la exposición de motivos, el Proyecto se estructura, como ha quedado expuesto, en diez artículos repartidos en cuatro capítulos, en dos disposiciones adicionales y en dos disposiciones finales.

Los tres primeros artículos, incorporados al capítulo I, “Disposiciones de carácter general” están referidos al “Objeto” (artículo 1), donde se precisa que el Proyecto tiene por objeto regular la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de la Comunidad Foral de Navarra para alcanzar los objetivos de una educación para la igualdad de géneros; al “Ámbito de aplicación” (artículo 2), señalándose que se aplicará a todos los centros docentes del sistema educativo no universitario financiados con fondos públicos que imparten alguna de las enseñanzas reguladas en el artículo 3 de la LOE; y a los “Fines y principios

generales de actuación” (artículo 3). Su apartado 1 establece los fines de la norma, constituidos por “implementar, generalizar, consolidar y mantener los procesos de transformación coeducativa de los centros” a los que se refiere; por garantizar al profesorado la adquisición de la competencia profesional coeducativa para que sus decisiones tengan en cuenta su responsabilidad con la igualdad; por garantizar que todo el personal adquiriera la competencia coeducativa para el desempeño de sus funciones; y por asegurar en el alumnado la competencia para vivir en igualdad como resultado del cambio coeducativo. El apartado 2 del precepto, por su parte, señala los principios generales que han de regir las actuaciones del Departamento de Educación para alcanzar los fines anteriores, referidos a la consideración de la coeducación como elemento imprescindible para lograr la calidad educativa inclusiva, a la asunción del modelo de coeducación como garantía para el desarrollo integral del alumnado, capacitándolo para vivir en igualdad, a la comprensión de que la diversidad incluye las diferencias derivadas de la jerarquía en la socialización de géneros y la asunción de los retos que conlleva la igualdad, al entendimiento de la transformación coeducativa como proceso que persigue consolidar la identidad de centro y que implica a todo su personal, a la consideración de las familias como colaboradoras de este proceso, estableciendo procedimientos para la reflexión conjunta, y a la aceptación del proceso de evaluación y mejora continua.

Ninguna objeción cabe realizar a tales preceptos, ajustados a lo que sobre la coeducación se señala en la disposición adicional vigésimo quinta de la LOE, y en los artículos 3,31 y 32 de la LFIMH.

En el capítulo II, titulado “Plan de Coeducación”, se incluyen dos artículos, uno referido al “Plan de Coeducación del Departamento de Educación” (artículo 4) y el otro al “Plan de Identidad Coeducadora de los centros educativos” (artículo 5).

Por lo que se refiere al artículo 4, hemos de señalar en primer lugar y por lo que se refiere a su apartado 1, que realiza una expresa remisión a la definición de la coeducación contenida en el artículo 3 de la LFIMH, así como a la necesidad por parte del profesorado de adquirir la competencia coeducativa, lo cual resulta acorde, asimismo, a lo dispuesto por el artículo

32.4 de la LFIMH. Por ello, ninguna objeción legal cabe hacer, si bien, desde un punto de vista de técnica legislativa la redacción dada parece en ocasiones más propia de una exposición de motivos o de un preámbulo que de la parte dispositiva de la norma. El apartado 3 del precepto, por su parte, relaciona las “ideas organizadoras” que deben construir el modelo educativo y van referidas a la “conciencia crítica frente a la desigualdad de género”, a la “autonomía personal”, al “empoderamiento, liderazgo y capacidad para la toma de decisiones”, la “educación afectiva-sexual positiva”, el “lenguaje”, las “expectativas individuales”, la “prevención de todas las violencias” y la “cultura coeducativa”. Se trata de enunciados generales que se consideran como “ideas organizadoras que deben construir el modelo coeducativo” y que a falta de mayor concreción pueden considerarse respetuosos con las determinaciones tanto de la LOE, como de la LFIMH. Por lo que respecta a los apartados 4 y 5 de este mismo precepto, hemos de significar que en el primero de ellos se impone la obligación de la aprobación, mediante Orden Foral, del Plan de Coeducación, recogiendo “las ideas organizadoras establecidas en el apartado anterior”, lo que resulta ajustado a lo establecido por el artículo 32.2 de la LFIMH, añadiéndose en el apartado 5 que los programas de dicho Plan “resultarán de obligado cumplimiento”, lo que a su vez, es acorde con lo señalado en el mismo precepto citado.

Por lo tanto, y sin perjuicio de lo que finalmente señale el citado Plan, cabe concluir en este momento que la regulación contenida en el Proyecto no merece tacha de legalidad.

Podemos referirnos, ya ahora, a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2009, recurso 1013/2008, en cuyo fundamento de derecho sexto se establece la siguiente doctrina sobre la asignatura de Educación para la Ciudadanía:

“Tomando en consideración lo expuesto, fácilmente se advierte que la decisión de la cuestión principal del actual litigio pasa por establecer las premisas que permitirán decidir si es o no justificada la vulneración de los derechos fundamentales de los artículos 16.1 y 27.3 de la Constitución que los recurrentes invocaron en el proceso de instancia para dar apoyo a su pretensión.

En particular, hace falta precisar los siguientes extremos: el significado del pluralismo como elemento necesario para una verdadera sociedad democrática; la suma relevancia que los derechos fundamentales tienen en nuestro modelo constitucional de convivencia; el papel que la Constitución asigna al Estado en materia de educación; el contenido que corresponde al derecho a la libertad ideológica y religiosa del artículo 16.1 dentro del sistema educativo establecido por el Estado; el alcance del derecho reconocido a los padres en el 27.3 y el límite que significan esos dos derechos de los artículos 16.1 y 27.3, todos de la Constitución, para la actividad educativa de los poderes públicos.

Pasando al examen sucesivo de cada uno de ellos, nos encontramos, en primer lugar, con el pluralismo, que está formalmente proclamado como valor superior del ordenamiento jurídico en el artículo 1.1 de la Constitución. Su núcleo principal es el reconocimiento del hecho innegable de la diversidad de concepciones que sobre la vida individual y colectiva pueden formarse los ciudadanos en ejercicio de su libertad individual y la necesidad de establecer unas bases jurídicas e institucionales que hagan posible la exteriorización y el respeto de esas diversas concepciones. No parece que sea erróneo señalar que entre las razones de su reconocimiento jurídico se hallan estas dos: facilita la paz social, al permitir la convivencia entre discrepantes; y es un elemento necesario para asegurar un adecuado funcionamiento del sistema democrático porque contribuye a favorecer la discusión y el intercambio de ideas y, de esa manera, se erige en un elemento necesario para que el ciudadano pueda formar libre y conscientemente la voluntad que exteriorizará a través de su voto individual (en este sentido, la STC 12/1982, en línea con lo anterior, subraya el pluralismo político como un valor fundamental y un requisito del Estado democrático).

La importancia de la actividad educativa en relación con el pluralismo es obvia: constituye un esencial instrumento para garantizar su efectiva vivencia en la sociedad; y esto porque transmite a los alumnos la realidad de esa diversidad de concepciones sobre la vida individual y colectiva, como asimismo les instruye sobre su relevancia, para que sepan valorar la trascendencia de esa diversidad y, sobre todo, aprendan a respetarla.

En cuanto a los derechos fundamentales, como resulta de la lectura del artículo 10 de la Constitución, son el espacio de libertad y respeto individual que es necesario para que la dignidad de la persona, principal fundamento del orden político y de la paz social, sea una realidad viva y no una mera declaración formal. Como consecuencia de esta importancia, claro es que la actividad educativa no podrá desentenderse de transmitir los valores morales que subyacen en los derechos fundamentales o son corolario esencial de los mismos.

Por lo que se refiere al papel del Estado en la materia, el referente constitucional en esta cuestión lo ofrecen estos dos mandatos del artículo 27: el de su apartado 5, que impone a los poderes públicos una obligada intervención en la educación (lo cual es coherente con el modelo de Estado Social de los artículos 1 y 9.2); y el que resulta de su apartado 2, que dispone para esa función una necesaria meta constitucionalmente predeterminada, cual es que: "La educación tendrá por objeto el libre desarrollo de la personalidad en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales". Educación, hay que recordarlo, que todos tienen derecho a recibir.

La necesaria presencia del Estado en esta materia deriva de la clara vinculación existente entre enseñanza y democracia, por lo que antes ya se ha expresado, y procede también del hecho de que esa democracia, además de ser un mecanismo formal para la constitución de los poderes públicos, es también un esquema de principios y valores.

Varias son las consecuencias que derivan de una interpretación combinada de los dos anteriores preceptos constitucionales.

La primera es que la actividad del Estado en materia de educación es obligada (representa el aspecto prestacional del derecho a la educación que resulta del precepto constitucional que se viene analizando).

La segunda es que esa intervención tiene como fin no sólo (1) asegurar la transmisión del conocimiento del entramado institucional del Estado, sino también (2) ofrecer una instrucción o información sobre los valores necesarios para el buen funcionamiento del sistema democrático.

Y la tercera es que ese cometido estatal, debido a la fuerte vinculación existente entre democracia y educación, está referido a toda clase de enseñanza: la pública y la privada.

En lo que hace a la transmisión y difusión de conocimientos que es posible a través de esa actuación estatal constitucionalmente dispuesta, debe hacerse la siguiente diferenciación. Por un lado, están los valores que constituyen el sustrato moral del sistema constitucional y aparecen recogidos en normas jurídicas vinculantes, representadas principalmente por las que reconocen los derechos fundamentales. Y, por otro, está la explicación del pluralismo de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, lo que comporta, a su vez, informar, que no adoctrinar, sobre las principales concepciones culturales, morales o ideológicas que, más allá de ese espacio ético común, pueden existir en cada momento histórico dentro de la sociedad y, en aras de la paz social, transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas pese a no compartirlas.

La diferenciación que acaba de hacerse marca los límites que tiene la actuación del Estado en materia educativa y, sobre todo, acota el terreno propio en que regirá la proscripción de adoctrinamiento que sobre él pesa por la neutralidad ideológica a que viene obligado. Dicho de otro modo, no podrá hablarse de adoctrinamiento cuando la actividad educativa esté referida a esos valores morales subyacentes en las normas antes mencionadas porque, respecto de ellos, será constitucionalmente lícita su exposición en términos de promover la adhesión a los mismos. Por el contrario, será exigible una posición de neutralidad por parte del poder público cuando se esté ante valores distintos de los anteriores. Estos otros valores deberán ser expuestos de manera rigurosamente objetiva, con la exclusiva finalidad de instruir o informar sobre el pluralismo realmente existente en la sociedad acerca de determinadas cuestiones que son objeto de polémica.

Y una última puntualización es conveniente. La actividad educativa del Estado, cuando está referida a los valores éticos comunes, no sólo comprende su difusión y transmisión, también hace lícito fomentar sentimientos y actitudes que favorezcan su vivencia práctica”.

En definitiva, lo que se transmite en la doctrina anterior es que, por un lado, están los valores del sistema constitucional y, por otro, está el pluralismo de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, lo que comporta, a su vez, “informar, que no adoctrinar, sobre las principales concepciones culturales, morales o ideológicas que, más allá de ese espacio ético común, pueden existir en cada momento histórico dentro de la sociedad y, en aras de la paz social, transmitir a los alumnos la necesidad de respetar las concepciones distintas a las suyas pese a no compartirlas”. Esa diferenciación es la que marca, a juicio del Tribunal Supremo, “los límites que tiene la actuación del Estado en materia educativa y, sobre todo, acota el terreno propio en que regirá la proscripción de adoctrinamiento que sobre él pesa por la neutralidad ideológica a que viene obligado”. Como continúa el propio Tribunal, “no podrá hablarse de adoctrinamiento cuando la actividad educativa esté referida a esos valores morales subyacentes en las normas antes mencionadas porque, respecto de ellos, será constitucionalmente lícita su exposición en términos de promover la adhesión a los mismos. Por el contrario, será exigible una posición de neutralidad por parte del poder público cuando se esté ante valores distintos de los anteriores”, y estos valores deberán ser expuestos de manera “rigurosamente objetiva, con la

exclusiva finalidad de instruir o informar sobre el pluralismo realmente existente en la sociedad”.

A la vista de esta doctrina, lo que podemos concluir es, como avanzábamos y a falta de una mayor concreción del Plan de Coeducación, las consideraciones del Proyecto no merecen tacha alguna.

Por lo que hace a lo señalado por el artículo 5 del Proyecto, ha de entenderse que el mismo se ajusta a lo establecido por el artículo 32.4 de la LFIMH.

En el capítulo III, bajo la rúbrica “Organización”, se regula el “Grupo Impulsor de coeducación de los centros” (artículo 6) y la “Coordinación y redes coeducativas” (artículo 7). En ambos preceptos se habla del profesor o profesora que ha de desempeñar las funciones del Plan de Identidad Coeducadora de cada centro, lo que ha de entenderse como una referencia a la persona responsable de la coeducación a la que se refiere el artículo 32.5 de la LFIMH, tratándose en todo caso de medidas organizativas ajustadas a lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo quinta de la LOE y al artículo 32 de la LFIMH.

En el capítulo IV (“Formación del Plan de Coeducación”), se regula la “Formación del profesorado” (artículo 8), la “Formación del personal no docente” (artículo 9) y “Otras formaciones” (artículo 10). Todo ello resulta adecuado a lo dispuesto por el artículo 32.4 de la LFIMH.

El Decreto Foral contiene dos disposiciones adicionales relativas a la incorporación progresiva de los centros al Plan de Coeducación del Departamento de Educación (la primera) y a la colaboración con otras instancias administrativas para alcanzar los objetivos expuestos en el Proyecto (la segunda). No merecen tacha alguna.

Ha desaparecido del Proyecto la disposición transitoria referida al programa SKOLAE, cuya resolución aprobatoria resultó declarada nula de pleno derecho por la Sentencia del TSJ de Navarra de 16 de junio de 2020 por no haberse llevado a cabo por los trámites exigidos para su aprobación

como disposición general, razón por la cual no procede realizar sobre ello análisis alguno.

Por último, figuran dos disposiciones finales relativas a la autorización que se confiere al consejero o consejera competente en materia educativa para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del Proyecto (disposición final primera) y a la entrada en vigor de la presente norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra (disposición final segunda).

Ninguna objeción merecen.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 221/2011, de 28 de septiembre, por el que se regula la Coeducación en los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo de la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.