

23/2026 Irizpena, uztailaren 2koa: Ikasle-kopuruaren aldaketen ondorioz hezkuntza publikoko eta itunpeko hezkuntzako hezkuntza-unitateak aldatzeko irizpideak ezartzen dituen foru-lege proposamena ordenamendu juridikora egokitzea.

Eskatzailea: Nafarroako Parlamentua

Txostengilea: Inés Olaizola Nogales

Interesa: Hezkuntza-eskubidea. Irakaskuntza publikoa eta itunpeko irakaskuntza. Parte-hartze eraginkorra; ratioak zehaztea.

Irizpen honen xedea da kontsulta egitea zehazteko ordenamendu juridikora egokitzen den ala ez ikasle-kopuruaren aldaketen ondorioz hezkuntza publikoko eta itunpeko hezkuntzako hezkuntza-unitateak aldatzeko irizpideak ezartzen dituen foru-lege proposamena, Alderdi Sozialistak eta Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa legebiltzar-taldeek egindako eskaerari jarriki.

Nafarroako Parlamentuko Mahaiak 2026ko apirilaren 27an egindako bilkuran kalifikatu eta izapidetzeko onetsi zuen kontsultak xede duen legegintza-ekimena. Bilkura horretan, presako prozeduraren bidez eta irakurketa bakarrean izapidetzea erabaki zen, eta Nafarroako Parlamentuaren 2026ko maiatzaren 14ko osoko bilkuran eztabaidatu eta bozkatu zen. Hala, lege-proposamena oinarri hartuta, onetsi egin zen foru-lege bat, itunpeko unitateak luzatzeari eta funts publikoz sostengatutako ikastetxeetako eskola-unitate bakoitzeko gehieneko ikasle-ratioa oro har jaisteari buruzkoa. Zenbait aldaketa egin dira Foru Lege horretako xedapen iragankorrean eta indargabetzailean, kontsultak xede duen lege-proposamenean jasotzen ez direnak. Hortaz, irizpen honetan, hitzaurrea (behin betiko onetsitako Foru Legean ezabatua) eta 1. eta 2. artikulua baino ez dira aztertzen, proposamenean jasotako testu bera baitute.

Lehenik eta behin, Nafarroako Foru Komunitateak unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzen arloan duen eskumena aztertzen du Kontseiluak. Bigarrenik, gaiari buruzko araudi garrantzitsua aztertzen du, eta, azkenik, proposamenaren hitzaurrea eta artikulua ordenamendu juridikora egokitzen diren aztertzen du.

Foru Komunitatearen eskumena

Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoaren (LORAFNA) 47. artikulua arabera, Nafarroak eskumen osoa du irakaskuntzaren maila guztiak arautu eta administratzeko, hargatik eragotzi gabe gai horri buruzko agindu konstituzionaletan eta horiek garatzen dituzten lege organikoetan

ezartzen dena eta Estatuak dituen eskumenak. Konstituzioaren 149.1.30 artikulua arabera, Estatuari dagokio titulu akademikoak arautzea, horiek ematea eta homologatzea, Konstituzioaren 27. artikulua garatzeko oinarritzko arauak ematea eta botere publikoek arlo horretan dituzten betebeharrak betetzen direla bermatzea.

Horrez gain, xedapen hauen bidez arautzen da Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-banaketa: Hezkuntzarako Eskubidea Arautzeko Lege Organikoaren (LODE) 27. artikulua eta Hezkuntzari buruzko Lege Organikoaren (LOE) 6 bis artikulua, hura aldatzen duen Lege Organikoaren (LOMLOE) idazkeraren arabera. Hezkuntza-itunei dagokienez, LOMLOEren atarikitik eta LOEren 116. artikulutik ondorioztatzen denez, Estatuak finkatuko du oinarritzko erregulazioa, eta autonomia-erkidegoek garatu egingen dute. Hala, besteak beste, itunen iraupena, luzapena, azkentzea eta baldintzak arautuko dituzte autonomia-erkidegoek, Estatuko esparruaren barruan.

Kontseiluak ondorioztatu du Nafarroak eskumen osoa duela, Estatuaren eskumen eskusibokoak ez diren arlo guztietan, irakaskuntza arautzeko eta kudeatzeko (edo administratzeko), eta, beraz, unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzei buruzko lege bat onetsi ahal izanen duela, baldin eta lege horren edukiak oinarritzko legeria garatzen eta errespetatzen badu.

Unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzen arloko legeria

Unibertsitateaz kanpoko irakaskuntzen arloko legeriari dagokionez, lehenik eta behin, Espainiako Konstituzioaren 27. artikulua aztertu du Kontseiluak. Artikulu horretan, hezkuntzarako eskubidea arautzen da. Bi dimentsio dituen eskubidea da: prestazioaren dimentsioa eta irakaskuntza-askatasunaren dimentsioa. Konstituzio Auzitegiak zabal interpretatu du irakaskuntza-askatasuna, eta adierazi du barne hartzen duela ikastetxea askatasunez aukeratzeko eskubidea.

Hezkuntzari buruzko oinarritzko legeria aztertzean, berriz, LOEren 108. eta 109. artikuluei jarri die arreta. 108. artikuluan, ikastetxeak sailkatzen dira (publikoak eta pribatuak), eta azken horien barruan, itunpeko ikastetxeak sartzen dira. Xedapen horretan, gurasoek edo tutoreek ikastetxea aukeratzeko duten eskubidea aitortzen da. Hala eta guztiz ere, ez da eskubide absolutu bat, eta beharrezkoa da ikastetxea aukeratzeko eskubidea programazio orokorrarekin lotzea, Auzitegi Gorenaren jurisprudentziak egiten duen bezala. Hain zuzen, LOEren 109. artikuluan garatzen eta mugatzen da ikastetxeen programazioa, eta aldaketak egin zaizkio LOMLOEren bidez. Xedapen horretatik, azpimarratu behar da – irizpen honekin duen lotura kontuan hartuta – botere publikoen betebeharra dela guztiek hezkuntzarako duten eskubidea bermatzea, plaza publiko

nahikoa eskainiz, baina ez zaie aipamenik egiten itunpeko ikastetxeetako plazei (aurreko testuan ez da halakorik aipatzen). **Bosgarren** apartatuan – LOMLOEn jasotzen da–, ezartzen da titulartasun publikoko ikastetxeen sarean ikaspostuak pixkanaka gehituz joatea sustatuko dutela hezkuntza-administrazioek. Atal berri horrek eztabaida sortu du, ulertzen baita gizarte-eskariarekin edo hezkuntza-premiekin loturarik gabe plaza publikoak pixkanaka handituz, murriztu egingen direla itunpeko irakaskuntzako plazak. Hala ere, 109. artikuluaen aurka jarritako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua ebazten duen Konstituzio Auzitegiaren epaiaren arabera (34/2023 KAE, apirilaren 18koa), plaza publiko nahikoak bermatzea helburu duen programazioa legitimoa da Konstituzioaren ikuspegitik, eta helburu horrek ez dakar itundutako plazak kentzea edo murriztea. Hala eta guztiz ere, Konstituzioaren interprete gorenaren doktrinak ohartarazten duenez, plaza publiko nahikoak egoteak ez dakar itun bati uko egitea. Kontseiluaren ustez, argi dago LOEk LOMLOEren bitartez irakaskuntzaren programazio orokorrean egin dituen azken aldaketen bitartez, sare publikoaren hezkuntza-eskaintza indartu nahi izan dela.

Itunen arauketa

Hezkuntza-ituna ikastetxe pribatuak finantzatzeko tresna bat da, eta kontratu-izaera du. LODEren 14. artikuluan, irakaskuntzaren gutxieneko kalitate-baldintzak ezartzen dira (besteak beste, instalazioak, irakasleak eta ikasle-irakasle erlazio numerikoa edo ratioa). Ikastetxe publikoek nahiz itunpeko ikastetxeek bete behar dituzte betekizun horiek (itunpekoen kasuan, baimena lortu ahal izateko). 132/2010 Errege Dekretuan, aipaturiko artikulua garatzen da, eta, hala, etapa bakoitzeko gehieneko ratioa zehazten da: 25 haur-hezkuntzan, 25 lehen-hezkuntzan, 30 bigarren hezkuntzan eta 35 batxilergoan. Nafarroan, gehieneko ratio hori aldatu egin zen ikastetxe publikoetarako (Nafarroan ekitatean eta hezkuntza-kalitatean aurrera egiteko Itunaren bidez, zeina Hezkuntzako kontseilariaren 2025eko maiatzaren 13ko Foru Aginduaren bidez argitaratu baitzen). Hala, ratio hauek ezarri ziren: 23 ikasle haur- eta lehen-hezkuntzan; 28 ikasle derrigorrezko bigarren hezkuntzan, eta 33 ikasle batxilergoan (batxilergoko ratioa hala zegoen ikastetxe publiko nahiz itunpekoetarako, 2018an sinatutako «Nafarroako Irakaskuntza Publikoaren Kalitatea Hobetzeko Itunaz» geroztik). Hala ere, garrantzitsua da gogora ekartzea, Nafarroako Justizia Auzitegi Nagusiaren ekainaren 11ko 179/2026 epaian, Salak adierazi zuela irakaskuntza publikoaren eta itunpekoaren arteko ratio-aldeak urratu egiten duela berdintasun-printzipioa, ez baitago hartarako justifikazio objektiborik eta arrazoizkorik. Horregatik, Foru Administrazioa (Hezkuntza Departamentua) behartzen du Nafarroako itunpeko ikastetxeei irakaskuntza publikokoei ezarritako ikasle/gela ratioaren murrizketak aplikatzera.

Hezkuntza Itunei buruzko Oinarrizko Arauen Erregelamendua onesten duen Errege Dekretuan (oinarrizko araua) eta Hezkuntza Itunen Erregelamendua onesten duen Foru Dekretuan (416/1992 FD) jasotzen denez, beharrezkoa da LODEren 14. artikulua betetzea, itunen araubidea aplikatu ahal izateko.

LODERen 14. artikulua gain, LOEren 116. artikulua da itun-araubidea arautzen duen oinarrizko artikulua. Xedapen horren 1. paragrafoaren arabera, beharrezkoa izanen da ikastetxeek eskolatze-beharrak betetzea, itunpekoak izan ahal izateko. Auzitegi Gorenaren jurisprudentziak honela interpretatu du betebeharrak hori: batez ere, plaza-eskaerarekin eta ratioarekin lotutako eskakizunak bete beharko dira. Aldi berean, LOEren egungo 108. eta 109. artikuluen arabera interpretatu behar da betebeharrak hori. Bete beharreko irakasle/ikasle ratioari dagokionez, Hezkuntza Itunen Erregelamenduaren 16. artikulua arabera (eta 416/1992 FDren 16. artikulua arabera), itunpeko ikastetxeek baldintza hau bete behar dute itunaren indarraldian zehar: *«Ikastetxea dagoen eskualde, udalerri edo, halakorik balitz, barrutiko ikastetxe publikoetako, ikasle/unitateko batezbesteko baino txikiagoa ez den proportzioari eutsi beharko dio. Horretatik izaera berezikoak salbuetsiko dira.»* Hain zuzen, hori da eskatzen ahal den gutxieneko ratioa. Espainiako Auzitegi Gorenak, Hezkuntza Itunen Erregelamenduari buruz ari delarik, adierazi du batez besteko ratioa kalkulatzeko modua ez dela diskrezionala, baizik eta arautua; hain zuzen, haren arabera, «kontuan izan behar da ikastetxea dagoen eskualdean edo udalerrian –edo, hala badagokio, barrutian– ikastetxe publikoek duten ratioa»

116. artikulua 2. apartatuan, LODEren 14. artikuluan eta LOEren 116.1 artikuluan adierazitako baldintzak betetzen dituzten ikastetxeen lehentasun-irizpideak jasotzen dira. Kontseiluaren ustez, lehentasun-irizpideak hautaketa-irizpideak dira, eta, beraz, hezkuntza-ituna egin ahal izateko, beharrezkoa izanen da LODEren 14. artikuluan jasotako baldintzak eta LOEren 116.1 artikuluan jasotako eskolatze-beharrak betetzea. Eta, hortik abiatuta, aurrekontu-kontsignaziorik ez badago, LOEren 116.2 artikuluko lehentasun-irizpideak aplikatuko dira. Bestalde, 416/1992 FDren 20. eta 21. artikuluetan, hezkuntza-itunak egiteko lehentasun-araubidea ezartzen da. Hala, 20. artikulua LODEren 48.3 artikuluari egiten dio erreferentzia, zeina indargabetuta baitago, eta, beraz, ulertu behar da LOEren 116.2 artikulua aplikatu behar dela.

Bestalde, hezkuntza-itunen berrikuntza eta aldaketa –irizpen honetan garrantzia berezia duen gaia–, Hezkuntza Itunen Erregelamenduaren 43. eta 46. artikuluetan arautzen da (416/1992 FDren 43. artikulua bat dator, guztiz, Hezkuntza Itunen Erregelamenduaren 43. artikuluekin). Haren arabera, hezkuntza-itun bat **berritu** egingen da, baldin eta ikastetxeak

mantendu egiten baditu itun hori emateko jarri ziren baldintzak eta behar adinako aurrekontu-kontsignazioa baldin badago. Funts nahikorik ez badago, LOEren 116.2 artikuluko lehentasun-irizpideak aplikatzen dira. Itunpeko unitateen **aldaketari** dagokionez, berriz, hainbat epai eman dira. Hala, doktrina nagusi-nagusiaren arabera, eskolatze-beharrak betetzen diren aztertzeko orduan, bi baldintza aztertu behar dira: gizarte-eskaeraren irizpidea eta eskatzen ahal den gutxieneko ratioa. Bestalde, jurisprudentziaren iritziz, subsidiarotasun-printzipioari gagozkiolarik, ez da ulertu behar itunpeko ikastetxe pribatuei mendeko edo bigarren mailako izaera ematen zaienik ikastetxe publikoekiko, eta haiek iristen ez diren lekuetara iristeko bakarrik direnik. Hala, jurisprudentziaren arabera, irakaskuntza publikoak eta itunpekoak osagarriak dira. Doktrina jurisprudentzial hori aplikatzen da bai itun orokorretan (derrigorrezko irakaskuntzetarako itunak), bai itun berezietan (derrigorrezkoak ez diren irakaskuntzetarako itunak). Beraz, jurisprudentziak ia aho batez –bi epaitan izan ezik– dio hezkuntza-ituna automatikoki berrituko dela, baldin eta itun hori egiteko ezarritako baldintzak betetzen badira. Hau da, ikastetxeak betetzen badu ikasle/irakasle kopuruaren ratioa –etapa bakoitzean eskatutakoa– eta eskaerak murriztu ez badira, ituna berritu egin behar da, eta, kasu horretan, ez da aldatuko.

Aldaketari buruzko 416/1992 FDren 46. artikulua eta Hezkuntza Itunen Erregelamenduaren 46. artikulua oso ezberdinak dira. Kontseiluaren arabera, Erregelamenduaren artikuluan, ratioa betetzea baino ez da jasotzen itunpeko unitate kopurua murrizteko irizpide gisa. Hala, artikulua horren arabera, itunpeko unitateak murriztu ahal izanen dira, soilik, gehieneko ratioa ez gainditzeagatik (2. atala) edo gela batean gehieneko ratioaren ehuneko 50 baino gutxiago egoteagatik (3. atala), justifikatutako salbuespen-kasuetan izan ezik.

Ikasle kopuruaren aldaketen ondorioz hezkuntza publikoko eta itunpeko hezkuntza-unitateak aldatzeko irizpideak ezartzen dituen Foru Lege proposamenaren testua

Kontseiluak hitzaurrea eta proposamenaren artikulua aztertu ditu. Hitzaurrearen abiapuntuan, ikastetxea aukeratzeko duten eskubidea aitortzen zaie familiei. Kontseiluaren ustez, aitortza hori bat dator ordenamenduarekin, kontuan izanik ikastetxea aukeratzeko eskubideari buruzko doktrina konstituzionaletik ateratako ondorioak. Hala eta guztiz ere, Kontseiluaren ustez, ez da egokia egiten den kritika politikoa, esaten denean arlo horretan hartzen diren erabakiek ahalik gehien urrundu behar dutela sektarismoetatik eta ideologiatik.

Proposamenaren 1. artikuluari dagokionez –eta kontsultan hari buruz galdetu ez den arren–, Kontseiluak adierazi du aztertu beharrekoa dela, eta

ondorioztatu du egokia dela Administrazioari ematen dion aldi baterako agindua. Hala, artikulua horren arabera, itunaren epea amaitzen den ikasturtearen hasieran, Administrazioak zehaztu egin beharko ditu ituna berritzeko kontuan izan behar diren irizpide zehatzak, hartara, ikastetxeek denbora nahikoa izan dezaten plangintza hobea egiteko. Halaber, Kontseiluaren ustez, egokia da Hezkuntza Departamentuak zehaztea zer irizpide aplikatuko diren itunak berritzeko. Izan ere, LOEren 109. artikulua arabera, hezkuntza-administrazioarena da hezkuntza-eskaintza programatzeko eskumena. Lehen apartatuan ezartzen denez, bereziki kontuan izan behar dira familiek beren seme-alabentzat nahi duten hezkuntza aukeratzeko askatasuna bermatzen duten irizpideak. Kontseiluaren irudiko, apartatu horren idazketa egokia da; izan ere, ez da baztertzeko beste irizpide batzuk kontuan hartzea, hau da, LOEren 108. eta 109. artikuluen arabera eskolatzeko-premiekin loturiko irizpideak kontuan hartzea.

Proposamenaren 1. artikuluko bigarren apartatuak zalantzak sortzen dizkio Kontseiluari. Hala, haren arabera, ikastetxeek Hezkuntza Departamentuak ezarritakoez besteko irizpideak ezarri ahal izan behar dituzte itunak aldatzeko (edo berritzeko). Alde horretatik, kontuan izan behar da hezkuntza-administrazioa dela hezkuntza-eskaintza programatzeko eskumena duen erakundea. Hala ere, ondorioztatzen ahal da ikastetxeen jardura bat datorrela Espainiako Konstituzioaren 27.5 artikuluan, LOEren, LOEren eta LOMLOEren jasotako parte-hartze eraginkorarekin. Nolanahi ere, proposamenaren ezarrita dagoen moduan, ikastetxeek irizpideak aurkeztu ahal izan behar dituzte, baina hezkuntza-administrazioari dagokio horiek onartu ala ez eta zein neurritan onartu erabakitzea, betiere, LOEren 108. artikuluan eta LOEren 109. artikuluan ezarritakoari jarraikiz. Ikastetxeek proposatutako irizpideak nahitaez Itunen Batzordeak baloratzeko beharri buruz, Kontseiluak haxe ondorioztatu du: arau hori ordenamenduekin bat etortzeko, ulertu behar da Itunen Batzordeak irizpide horiek ebaluatu ahal izan behar dituela, baina horrek ez du esan nahi Itunen Batzordeak erabakiak hartzeko gaitasuna duenik. Beraz, ulertu behar da ebaluazio hori nahitaezkoa izatea ez datorrela bat ordenamendu juridikoarekin.

Kontseiluaren arabera, arauan jasotako irizpideak hurbilago daude 116.2 artikuluan jasotakoetatik. Hain zuzen, irizpide horiek ez dira erabiltzen ituna aldatzeko erabakia hartzeko, baizik eta baremoak ezartzeko eta antolatzeko, aurrekontu-kontsignazio nahikorik ez dagoen kasuetan. Beste alde batetik, irizpide horiek ez datoz bat 416/1992 FDren 46. artikulua agintzen duenarekin. Izan ere, adierazi den bezala, foru-dekretu horretan, itunak aldatzeko arau zehatz eta mugatu batzuk ezartzen dira itunak aldatzeko –unitate-aldaketak–, Administrazioak baimendutako eta behar bezala arrazoitu beharreko salbuespenezko kasuetan izan ezik. Dena den, proposatutako irizpideak ez daude kontraesanean, a priori,

LOEren 108. eta 109. artikuluekin, eta, dagokion kasuetan, 416/1992 Foru Dekretuaren 46. artikuluan eta arau horren 17.1 c) artikuluan jasotako salbuespenaren kausa gisa uler litezke, eta, beraz, esan daiteke bat datozela ordenamendu juridikoarekin.

Bestalde, 2. artikuluari buruzko kontsultarik egin ez den arren, Kontseiluak aztertu egin du, haren ustez, zenbait zalantza sortzen baititu. Ratioei dagokienez, Kontseiluaren ustez, juridikoki zuzena da gehieneko ratioak murrizteko irakaskuntza publikoari aplikatzen zaizkion irizpide berberak aplikatzea itunpeko irakaskuntzari. Biak parekatuz, hezkuntza-kalitatea hobetzen da, eta koherentea da Estatuko araudiarekin. Halaxe aitortzen du Nafarroako Justizia Auzitegi Nagusiaren ekainaren 11ko 179/2026 epaiak. Hala ere, irizpide horiek ezin zaizkio aplikatu gutxieneko ratioari, zeina, aztertutako moduan, arau mugatuak aplikatzearen ondorio baita. Halaber, zalantzan jartzen du irakaskuntza publikoan eta itunpekoan irakaskuntza-unitateak murrizteko irizpide berberak aplikatu ahal izatea. Izan ere, itunpeko ikastetxeetan, eskolatzeko-beharrak betetzearen eta itunei buruzko berariazko araudiaren arabera murrizten dira unitateak. Jurisprudentziak plaza-eskaerarekin eta eskatutako gutxieneko ratioa mantentzearekin lotu du baldintza hori. LOMLOEren erreformaren bidez, indartu egiten da hezkuntza-sare publikoa, eta plaza publikoen eskaintza nahikoa bermatzea lehenesten da. Auzitegi Konstituzionalak ere berretsi du irakaskuntza publikoa indartzea helburu legitimoa dela, Konstituzioaren arabera. Kontseiluaren ustez, arauketa berriak aldatu egin dezake, etorkizunean, eskolatzeko-premien betekizunaren interpretazio hori, LOMLOEren aurrekoa baita. Hortaz, Kontseilua bat dator gehieneko ratioak murrizteko irizpideen berdintasunarekin, baina, bere ustez, irakaskuntza publikoan eta itunpekoan gutxieneko ratioak eta irakaskuntza-unitateak murrizteko irizpide berak aplikatzea ez dator guztiz bat ordenamendu juridikoarekin.

Egindako oharra kontuan izanik, Nafarroako Kontseiluak ondorioztatu du irizpenak xede duen proposamenaren hitzaurrea eta artikulua bat datozela Konstituzioak ezarritako eskumen-banaketaarekin eta Estatuko oinarritzko legeriarekin.