

Expediente: 18/2026

Objeto: Adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley Foral 10/2026, de 20 de mayo, de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos.

Dictamen: 24/2026, de 2 de julio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 2 de julio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario; y doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Ana Clara Villanueva Latorre,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a. Formulación de la consulta

El día 23 de mayo de 2026, tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se solicita la emisión de dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la «*Ley Foral de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos*», solicitado por los Grupos Parlamentarios Partido Socialista de Navarra y Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa mediante escrito firmado el 21 de mayo de dicho año, que también se nos adjunta. Así mismo, se indica que los Grupos solicitantes interesan que

el dictamen sea emitido con carácter urgente, de conformidad con lo previsto en el párrafo primero del artículo 17 de la propia LFCN.

El contenido del escrito se corresponde con el siguiente tenor literal:

«PRIMERO: En relación a la solicitud de dictamen urgente recibido por el Consejo de Navarra el pasado 29 de abril de 2026, a propuesta de los grupos parlamentarios Partido Socialista de Navarra y Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la “Proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas”, se ha recibido el 19 de mayo de 2026 la comunicación del Consejo de Navarra trasladando un acuerdo adoptado por el mismo, considerando que, al haberse celebrado el debate y votación de dicha proposición, han decaído los motivos que motivaban la urgencia de elaboración del dictamen.

Cabe señalar, que en la tramitación se presentaron diversas enmiendas que modificaron el texto inicialmente presentado, habiendo sido resultante el texto de Ley Foral publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra con fecha 21 de mayo de 2026.

No obstante, se mantiene intacta la solicitud de análisis sobre la conformidad con el ordenamiento jurídico de la iniciativa aprobada por el Parlamento de Navarra el pasado 14 de mayo de 2026, titulada tras la tramitación parlamentaria “Ley Foral de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos”, de todos los aspectos que considere oportunos, y en especialmente en los siguientes términos:

a) Si es acorde al ordenamiento jurídico y al régimen competencial establecer, a través de una Ley Foral, una moratoria para los conciertos educativos vigentes no prevista en la normativa básica, sin tener en cuenta los requisitos que para concertar se exigen en la normativa citada en la solicitud del informe que los grupos parlamentarios firmantes realizamos el 29 de abril de 2026.

b) Si es acorde al ordenamiento jurídico que a través de una Ley Foral se fije la oferta educativa de plazas públicas y concertadas para el curso 2026-2027 atribuida a la Administración Educativa por la normativa básica estatal.

c) Si es acorde al ordenamiento jurídico que a través de una Ley Foral se fijen para la concertación criterios, propuestos por los centros concertados, que deben ser valorados obligatoriamente por la Comisión de Conciertos, siendo diferentes de los previstos en la normativa básica.

d) Valoración sobre los aspectos de oportunidad y conveniencia en relación con la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos cuando una de las finalidades de esta ley foral es mantener las unidades concertadas de todos los niveles educativos, y también mantener el número de aulas de los centros públicos del presente curso 2025-2026, sin respetar la programación de la

oferta educativa, pudiendo no satisfacer necesidades de escolarización y sin respetar las consignaciones presupuestarias.

SEGUNDO: Consideramos que se debe mantener el carácter de urgencia en la solicitud del dictamen, sustanciada por la inminente aplicación práctica de la “Ley Foral de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos”, que afecta plenamente, entre otras cuestiones, a la planificación escolar del curso 2026-2027».

I.2ª. Expediente objeto de análisis

El expediente remitido incluía únicamente la petición de dictamen remitida por el Presidente del Parlamento de Navarra y el escrito de los Grupos Parlamentarios promotores de la consulta.

Ahora bien, en la medida en que obra en este Consejo la información complementaria solicitada por la propia Institución con ocasión de la emisión del dictamen sobre la previa «*Proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas*», ha sido objeto de análisis para emitir el presente, la siguiente documentación facilitada al Parlamento de Navarra por el Departamento de Educación, que ya nos fue remitida con fecha 6 de mayo de 2026:

1. Resolución 489/2021, de 28 de diciembre de la directora general de Recursos Educativos, por la que se establece el procedimiento para la aplicación del régimen de conciertos educativos para el periodo comprendido entre los cursos 2022/2023 y 2025/2026, en las etapas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.
2. Relación de conciertos educativos suscritos en las etapas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato al amparo de la antedicha resolución, con indicación de las unidades solicitadas y las concertadas en cada centro educativo.

3. Resolución 150/2022, de 13 de abril, de la directora general de Recursos Educativos, por la que se resuelve la renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, a partir del curso académico 2022/2023.
4. Resolución 432/2022, de 30 de septiembre, de la Directora General de Recursos Educativos, por la que se amplía el concierto educativo en Educación Infantil, de los centros concertados Sagrado Corazón/Jesusen Bihotza de Bera e Ikastola Erentzun de Viana, y en Bachillerato, de los centros concertados Colegio El Puy de Estella, Colegio Santo Tomás de Pamplona y Colegio Hijas de Jesús de Pamplona para el curso 2022-2023, teniendo efectos retroactivos al 1 de septiembre de 2022
5. Relación de unidades renovadas para el periodo 2022/2023 a 2025/2026.
6. Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras, por la que se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.
7. Resolución 21/2026, de 16 de febrero, de la directora general de Personal e Infraestructuras, por la que se modifica la Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras, por la que se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.
8. Solicitudes de renovación de los conciertos educativos presentadas en virtud de la anterior convocatoria.

9. Acta de la sesión de la Comisión de Conciertos Educativos celebrada con fecha 26 de marzo de 2026.
10. Resolución 26/2026, de 10 de abril, de la directora general de Personal, por la que se resuelve el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, a partir del curso académico 2026/2027.
11. Informes jurídicos, técnicos y económicos, incluida la fiscalización del gasto, emitidos por las unidades dependientes del Departamento de Educación, así como por otras unidades intervinientes, en relación con el expediente de renovación de los conciertos educativos. Más concretamente: a) Informe del Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre de 2025; b) Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre de 2025; c) Informes del Servicio de Inspección Técnica de Educación Infantil; d) Informes del Servicio de Inspección Técnica de Bachillerato; e) Informe de las Direcciones Generales del Departamento de Educación; e) Informe previo al Acuerdo de Gobierno de 1 de abril de 2026; g) Acuerdo de Gobierno de 1 de abril de 2026; y, h) Informe sobre la Resolución 26/2026, de 10 de abril de 2026.

Además, con fecha 7 de mayo de 2026, fueron adicionados al expediente los siguientes documentos: a) Informe jurídico emitido, con fecha 21 de abril de 2026, por la Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, respecto del punto 2 de la propuesta de resolución de la moción 11-26/MOC-00070, presentada por doña Itxaso Soto Díaz de Cerio, parlamentaria adscrita al Grupo Parlamentario Geroa Bai, que establece que *«el Parlamento insta al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra a establecer una moratoria de un año en la renovación de los conciertos educativos, al amparo del artículo 44 del Decreto Foral 416/1992, con el fin de adaptar las decisiones estructurales a la situación demográfica excepcional»*; b) Informe emitido con fecha 4 de mayo de 2026, por la directora general de Personal del Departamento de Educación, en relación con la *«Proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las*

unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas»; y, c) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 6 de mayo de 2026, por el que se manifiesta la disconformidad en relación con la Proposición de Ley Foral del Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro, por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas. Asimismo, ha sido analizada por este Consejo la Orden Foral 41/2025, de 13 de mayo, del Consejero de Educación, por la que se da publicidad al denominado «Pacto para avanzar en la equidad y la calidad educativa»; la Resolución 39/2026, de 24 de febrero, del director general de Educación y Formación Profesional, por la que se convoca y desarrolla el proceso de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra para cursar, en el curso 2026/2027, en las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y Educación Primaria; así como la Resolución 40/2026, de 24 de febrero, del director general de Educación y Formación Profesional, por la que se convoca y desarrolla el proceso de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra para cursar, en el curso 2026/2027, en las enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

Han constituido también antecedente de necesaria lectura las enmiendas incluidas en el debate parlamentario que han dado lugar al texto definitivo que ahora se somete a nuestra consideración.

Y, finalmente, habiendo tenido este Consejo conocimiento del dictado de la Sentencia 179/2026, de 11 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, solicitó de la Autoridad consultante su remisión para la valoración de su fundamentación en el análisis de las cuestiones que han constituido el objeto del presente dictamen, lo cual tuvo lugar con fecha 30 de junio de 2026.

I.2ª. Hitos y datos relevantes para dar respuesta a las cuestiones objeto de consulta

La documentación analizada por este Consejo revela los siguientes puntos de interés:

Primero.- Mediante Resolución 489/2021, de 28 de diciembre, de la directora general de Recursos Educativos (BON núm. 19, de 27 de enero de 2022), se establece el procedimiento para la aplicación del régimen de conciertos educativos para el periodo comprendido entre los cursos 2022/2023 y 2025/2026, en las etapas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.

Su artículo 6 contiene los criterios para el cálculo del número de unidades concertadas de la siguiente manera:

«6.1. Los criterios que serán tenidos en cuenta para calcular el número de unidades concertadas de segundo ciclo de Educación Infantil y de Bachillerato en cada centro, para los cursos 2022/23 hasta 2025/26, ambos inclusive, serán los siguientes:

6.1.1. Con carácter general, se respetará para el segundo ciclo de Educación Infantil el número máximo de alumnos por aula que se establece en el artículo 7, del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la Educación Infantil y la Educación Primaria y la Educación Secundaria. (Es decir, 25 alumnos).

Las unidades concertadas de segundo ciclo de Educación Infantil en Pamplona y su comarca (Ansoain, Barañain, Beriaín, Berriozar, Berrioplano, Burlada, Cendea de Cizur, Cendea de Galar, Huarte, Orcoyen, Valle de Aranguren, Valle de Elorz, Valle de Egües, Villava y Zizur Mayor) tendrán una ratio media de 20 alumnos por unidad escolar concertada como mínimo (art. 16 DF 416/1992).

En el resto de la Comunidad Foral de Navarra, para el mismo nivel educativo la relación media mínima será de 17 alumnos por unidad escolar.

(...)

6.2. Los criterios que serán tenidos en cuenta para calcular el número de unidades concertadas en Bachillerato, en cada centro, serán los siguientes:

Con carácter general, para los centros que se acojan a esta convocatoria de conciertos el número máximo de alumnos por unidad escolar concertada en Bachillerato será de 33 alumnos, de acuerdo con la normativa vigente, que desarrolle el proceso de admisión.

Las unidades concertadas de Bachillerato tendrán una ratio media de 26 alumnos por unidad concertada como mínimo (art. 16 DF 416/1992).

6.3. Tanto para el segundo ciclo de Educación Infantil como para el Bachillerato, en los centros con más de una unidad para cada curso de los que

constituyen el nivel o grado de que se trate, si el número de alumnos matriculados en un mismo curso académico supera la capacidad máxima de una unidad escolar, según los puestos escolares que tiene autorizado el centro, dicho grupo podrá ser objeto de los desdoblamientos pertinentes, sin superar, en ningún caso, la capacidad de puestos escolares y unidades que el centro tenga autorizadas en el nivel o grado de estudios de que se trate».

Dicha convocatoria fue resuelta por la Resolución 150/2022, de 13 de abril, de la directora general de Recursos Educativos (BON núm. 96, de 18 de mayo de 2022), posteriormente ampliada por Resolución 432/2022, de 30 de septiembre, para determinados centros con carácter retroactivo al 1 de septiembre de 2022 (BON núm. 213, de 27 de octubre de 2022), de manera que todos los conciertos acordados para dicho período, sin perjuicio de las modificaciones que hubiera durante el mismo, mantenían su vigencia hasta el próximo 31 de agosto de 2026. Y como se desprende del expediente, las unidades existentes para el presente curso 2025-2026 han sido 289 (más una transitoria) en el segundo ciclo de Educación Infantil y 100 en Bachillerato.

Segundo.- En el Boletín Oficial de Navarra número 113, de fecha 6 de junio de 2025, tiene lugar la publicación de la Orden foral 41/2025, de 13 de mayo, del consejero de Educación, por la que se da publicidad al denominado «*Pacto para avanzar en la equidad y la calidad educativa*».

En el artículo 1 de sus disposiciones generales, contenidas en el apartado I, se establece su ámbito de aplicación «*al personal docente no universitario que presta sus servicios en régimen funcional o contratado en régimen administrativo para el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra*». Y es en su apartado III, donde se contiene lo estipulado en relación con los «Centros».

Interesa transcribir, por su interés, los siguientes apartados de su artículo 4:

«4. Atención a la diversidad:

a) Ratios máximos en las diferentes etapas educativas:

Las ratios que se presentan en el presente Pacto serán revisadas durante su vigencia con el fin de reducirlos progresivamente para llegar a los estándares de calidad de la educación.

–Educación Infantil y Primaria:

(...)

2. Bajada de ratio general: nueva ratio de 23 alumnas y alumnos desde 1.º de infantil, a partir del curso 2025/2026.

(...)

4. Compromiso de trasladar progresivamente las tres medidas anteriores a los cursos siguientes hasta completar la bajada de ratios en todos los niveles de cada etapa.

(...)

–Bachillerato: 33 alumnos/as.

(...)

Durante el procedimiento habitual de matrícula ordinaria y extraordinaria los desdobles serán automáticos. En las fechas posteriores, en caso de superar estas ratios, se procederá a hacer una propuesta educativa al centro. Si no hubiera acuerdo con el centro, la Comisión de seguimiento estudiará la posibilidad de desdoble automático del grupo.

En el caso en que los desdobles necesarios para las medidas anteriores no quepan por cuestiones de espacio en los centros, el equipo directivo adoptará la solución que considere más adecuada entre dotar horas de refuerzo o establecer codocencia o docencia compartida.

Las ratios anteriores se mantendrán, como mínimo, durante la vigencia del Pacto.

En todo caso, dichas ratios podrán ser revisadas si así se concluyera de la herramienta de análisis obtenida como resultado del "Estudio sobre datos demográficos e impacto en el sistema educativo y ratios" que está desarrollando NASTAT, en colaboración con la UPNA».

E interesa en este punto advertir que, pese a que el Pacto viene referido única y exclusivamente a la enseñanza pública, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra número 179/2026, de 11 de junio, ha considerado que la diferencia de ratio entre la enseñanza pública y concertada vulnera el principio de igualdad por no tener una justificación objetiva y razonable y condena a la Administración educativa a aplicar a los centros concertados de Navarra las reducciones de la ratio alumnado/aula establecidas para la enseñanza pública en el apartado tercero, punto 4 anteriormente transcrito.

Tercero: Con fecha 7 de octubre de 2025, el Servicio de Estudios Económicos y Financiación de Centros del Departamento de Educación emite informe sobre el cálculo del coste de la renovación y/o suscripción de nuevos

conciertos educativos, en el que se refiere: «A la vista de la evolución natural de las unidades en los centros (centros que incrementan las unidades derivadas de la consolidación de una línea, desaparición de unidades transitorias al terminar el ciclo...) y una previsión de la evolución de la matrícula en segundo ciclo de Educación Infantil se prevé la siguiente evolución de unidades a lo largo de cuatro cursos»:

Curso	Previsión de unidades a concertar	Diferencia
2026/2027	289	-1
2027/2028	285	-5
2028/2029	281	-9
2029/2030	281	-9

Y por lo que se refiere a la etapa de Bachillerato, se indica: «Mediante Resolución 102/2024, de 3 de abril, de la directora general de Personal e Infraestructuras, se resuelve la suscripción del concierto educativo en Bachillerato, para los cursos 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027 y 2027/2028, de los centros privados concertados Irabia/Izaga, de Burlada y Miravalles/El Redín, de Pamplona. Por tanto, descontadas las unidades concertadas de estos centros, para la previsión de la evolución de unidades para Bachillerato a lo largo de cuatro cursos, se toma como referencia las 100 unidades concertadas en el curso 2025/2026»:

Curso	Previsión de unidades a concertar	Diferencia
2026/2027	100	0
2027/2028	100	0

2028/2029	100	0
2029/2030	100	0

De esta manera, con base en este número de unidades y atendiendo al valor de los módulos económicos de los conciertos educativos, fijados en el Anexo I de la disposición adicional cuarta de la Ley Foral 19/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2025, y de conformidad con el artículo 52.1 de la misma Ley Foral, se fija el gasto previsto en cada uno de los ejercicios presupuestarios, cuya suma ofrece un importe total del compromiso plurianual de 134.134.026,24 euros.

En consecuencia, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 12 de noviembre de 2025, se autoriza a la directora general de Personal e Infraestructuras la adquisición de un compromiso de gasto plurianual de 134.134.026,24 euros, destinado a financiar la renovación del concierto educativo de las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030.

Cuarto: Por Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras (BON núm. 4, de 8 de enero de 2026), se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.

Según dispone la Base cuarta de la convocatoria los criterios para el cálculo de las unidades concertadas son los siguientes:

«Cuarta. –Criterios para el cálculo del número de unidades concertadas.

1. Segundo ciclo de Educación Infantil.

Los criterios que serán tenidos en cuenta para calcular el número de unidades concertadas de segundo ciclo de Educación Infantil en cada centro, para los cursos 2026/27 hasta 2029/30, ambos inclusive, serán los siguientes:

–Con carácter general, se respetará para el segundo ciclo de Educación Infantil el número máximo de alumnos por aula que se establece en el artículo 7, del Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las etapas educativas del segundo ciclo de la Educación Infantil y la Educación Primaria y la Educación Secundaria. (Es decir, 25 alumnos).

–Las unidades concertadas de segundo ciclo de Educación Infantil en Pamplona y su comarca (Ansoain, Barañáin, Beriáin, Berriozar, Berrioplano, Burlada, Cendea de Cizur, Cendea de Galar, Huarte, Orcoyen, Valle de Aranguren, Valle de Elorz, Valle de Egües, Villava y Zizur Mayor) tendrán una ratio media de 20 alumnas/os por unidad escolar concertada como mínimo. (Art. 16 DF 416/1992).

–En el resto de la Comunidad Foral de Navarra, para el mismo nivel educativo la relación media mínima será de 17 alumnos por unidad escolar.

(...)

2. Bachillerato.

Los criterios que serán tenidos en cuenta para calcular el número de unidades concertadas en Bachillerato, en cada centro, serán los siguientes:

–Con carácter general, para los centros que se acojan a esta convocatoria de conciertos el número máximo de alumnos por unidad escolar concertada en Bachillerato será de 33 alumnas/os, de acuerdo con la normativa vigente, que desarrolle el proceso de admisión del alumnado.

–Las unidades concertadas de Bachillerato tendrán una ratio media de 26 alumnos por unidad escolar concertada como mínimo. (Art. 16 DF 416/1992).

3. Tanto para el segundo ciclo de Educación Infantil como para Bachillerato, en los centros con más de una unidad para cada curso de los que constituyen el nivel o grado de que se trate, si el número de alumnos matriculados en un mismo curso académico supera la capacidad máxima de una unidad escolar, según los puestos escolares que tiene autorizados el centro, dicho grupo podrá ser objeto de los desdoblamientos pertinentes, sin superar, en ningún caso, la capacidad de puestos escolares y unidades que el centro tenga autorizadas en el nivel o grado de estudios de que se trate.

4. La renovación del concierto educativo podrá hacerse por un número de unidades inferior, igual o superior al que el centro tuviese concertado en el curso 2025/2026, en función de lo que resulte de la evaluación del Servicio de Inspección Educativa y de las consignaciones presupuestarias, si bien en ningún caso el número de unidades concertadas será superior al solicitado por el titular del centro, ni podrá superar el número de unidades autorizadas.

(...).».

En el plazo de presentación de solicitudes previsto en la Base segunda de la convocatoria, los centros privados de iniciativa social interesados en la

renovación del concierto educativo presentaron sus solicitudes ante el Departamento de Educación.

A su vez, por Resolución 21/2026, de 16 de febrero, de la directora general de Personal e Infraestructuras, se modifica la Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, del mismo órgano administrativo, por la que se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, del modo que sigue:

«Por Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras, se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato.

La base cuarta de la citada Resolución 391/2025, establece los criterios para el cálculo del número de unidades concertadas, indicando la ratio media para cada etapa.

A la vista de la prueba remitida por el Departamento de Educación en el procedimiento de Derechos Fundamentales número 0000348/2025, se ha advertido que las ratios medias que figuran en la Resolución 391/2025, no se adecúan a las ratios medias del presente curso escolar.

En consecuencia, advertido dicho error, procede modificar la Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras, a fin de adecuarlas a las ratios medias del presente curso escolar y establecer un nuevo plazo de presentación de solicitudes.

Por lo expuesto, y de conformidad con las facultades conferidas en el Decreto Foral 245/2023, de 15 de noviembre, por la que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación,

RESUELVO:

1.º Modificar la base cuarta de la Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras, por la que se convoca el procedimiento de renovación de los conciertos educativos y el acceso a nuevos conciertos educativos, para el periodo comprendido entre los cursos 2026/2027 y 2029/2030, en las etapas educativas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en lo que se refiere a las ratios medias de alumnado por unidad escolar, quedando redactada esta Base en los siguientes términos:

1.–Segundo Ciclo de Educación Infantil.

–Las unidades concertadas de segundo ciclo de Educación Infantil en Pamplona y su comarca (Ansoain, Barañáin, Beriáin, Berriozar, Berrioplano, Burlada, Cendea de Cizur, Cendea de Galar, Huarte, Orcoyen, Valle de

Aranguren, Valle de Elorz, Valle de Egües, Villava y Zizur Mayor) tendrán una ratio media de 17 alumnos por unidad escolar concertada como mínimo. (art. 16 DF 416/1992).

–En el resto de la Comunidad Foral de Navarra, para el mismo nivel educativo la relación media mínima será de 15 alumnos por unidad escolar.

2.–Bachillerato.

–Las unidades concertadas de Bachillerato tendrán una ratio media de 27 alumnos por unidad escolar concertada como mínimo (artículo 16 DF 416/1992).

2.º Establecer un plazo de cinco días hábiles, a contar desde el día siguiente a la publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de Navarra, para que los centros puedan presentar nuevas solicitudes o modificar las ya presentadas.

3.º Ordenar la publicación de la presente resolución en el Boletín Oficial de Navarra.

Esta resolución y sus modelos de solicitud estarán a disposición de las personas o centros interesados en la página web del Departamento de Educación: www.navarra.es/es/tramites/on/-/line/Conciertos-Educativos».

Quinto.- Mediante Resolución 39/2026, de 24 de febrero, del director general de Educación y Formación Profesional (BON núm. 47, de 5 de marzo de 2026), se convoca y desarrolla el proceso de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra para cursar, en el curso 2026/2027, enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil y educación primaria. Dispone esta resolución respecto a la ratio máxima de alumnado:

«20.–Ratio de alumnado.

1. Conforme a lo establecido en el artículo 157.1 a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la ratio máxima de alumnado para todos los cursos de enseñanzas de Educación infantil y de Educación primaria será de 25 alumnos o alumnas. En todo caso, el Departamento de Educación podrá autorizar una ratio que sea inferior a la ratio máxima fijada en la normativa anteriormente señalada.

El Decreto Foral 33/2021, de 28 de abril, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra establece en su artículo 36 punto 4 que, en atención al índice de escolarización de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por centro, el Departamento de Educación podrá prever, en su caso, ratios inferiores a las previstas con carácter general para el nivel de enseñanza correspondiente.

De esta manera, el Departamento de Educación determina para el curso 2026-2027 para los centros docentes públicos y privados concertados una

disminución de la ratio a 20 alumnos o alumnas en el segundo ciclo de Educación Infantil y primer curso de Educación Primaria en el centro educativo y modelo lingüístico que, a la fecha de elaboración del Índice ACNEAE recogido en la tabla 1 del Anexo III de la presente resolución, tenga índice negativo.

2. Los centros educativos que, en el momento de la aprobación de la presente Resolución, tuvieran grupos que dispusieran de una ratio superior a la señalada, únicamente podrán sustituir las bajas que se produjeran cuando ello no implicara superar la ratio de alumnos o alumnas por aula correspondiente a cada curso».

A su vez, mediante Resolución 40/2026, de 24 de febrero, del director general de Educación y Formación Profesional (BON núm. 47, de 5 de marzo de 2026), se convoca y desarrolla el proceso de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra para cursar, en el curso 2026/2027, enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. La Base 18 de la convocatoria se refiere a la ratio máxima de alumnado en los siguientes términos.

«18. –Ratio de alumnado.

1. Conforme a lo establecido en el artículo 157.1 a) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la ratio máxima de alumnado para todos los cursos de enseñanzas de Educación secundaria obligatoria será de 30 alumnos o alumnas.

2. La ratio máxima de alumnado para los cursos de enseñanzas de Bachillerato será de 33 alumnos o alumnas. La ratio máxima de alumnado para los cursos de enseñanzas de Bachillerato Internacional será de 24 alumnos/as.

3. En todo caso, el Departamento de Educación podrá autorizar una ratio que sea inferior a la ratio máxima fijada en la normativa anteriormente señalada.

4. Los centros educativos que, en el momento de la aprobación de la presente resolución, tuvieran grupos que dispusieran de una ratio superior a la señalada, únicamente podrán sustituir las bajas que se produjeran cuando ello no implicara superar la ratio de 30 alumnos o alumnas por aula, en el caso de enseñanzas de Educación secundaria obligatoria, o de 33 alumnos o alumnas por aula, en el caso de enseñanzas de Bachillerato».

Sexto.- Obran en el expediente los informes emitidos por el Servicio de Inspección Educativa del Departamento de Educación a lo largo del mes de marzo de 2026 sobre las solicitudes de los centros de iniciativa social presentadas a la convocatoria para la suscripción y renovación de los conciertos educativos del segundo ciclo de Educación Infantil y de Bachillerato.

El análisis realizado para cada una de las solicitudes incluye los datos de identificación del centro, con indicación de las unidades escolares máximas que tiene autorizadas, el contenido de su solicitud, la información sobre la zona educativa a la que pertenece el centro, las experiencias pedagógicas realizadas, las actividades escolares complementarias, los servicios escolares e instalaciones de que dispone, la aplicación de las previsiones de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Euskera, y disposiciones de desarrollo, así como otros datos que se estiman de interés para una acertada valoración de la solicitud. Finalmente, se incluye la propuesta sobre las unidades que se informan favorablemente y las que se informan desfavorablemente.

Los informes incluyen la valoración de los siguientes criterios:

1. La ratio media resultante será, en todo caso, igual o mayor a la de los centros públicos (17 en Pamplona y comarca y 15 en el resto de Navarra en Educación Infantil y 27 en Bachillerato).
2. Que la ratio media de la etapa no obligue a concertar una unidad para la que no haya habido ninguna solicitud en 3 años.
3. Se asegurará que, por cada área de influencia de escolarización, no se produzca una sobredotación de plazas teniendo en cuenta la planificación general educativa.

Séptimo.- Con fecha 26 de marzo de 2026, tiene lugar la sesión de la Comisión de Conciertos Educativos prevista en el artículo 23.3 del Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de normas sobre conciertos educativos, con la composición que detalla la Base sexta de la convocatoria aprobada por Resolución 391/2025, de 28 de noviembre. Tal y como revela el acta de dicha sesión, obrante en el expediente, la misma finaliza con la aprobación, por 9 votos a favor (8 representantes de la Administración y la representante de Herrikoa) y 6 en contra, de la propuesta de renovación de los conciertos educativos y acceso a nuevos conciertos educativos en 2º ciclo de Educación Infantil a partir del curso 2026/2027, así como con la aprobación por 15 votos a favor y una abstención (NIE) de la propuesta de renovación de los conciertos educativos

y acceso a nuevos conciertos educativos en Bachillerato a partir del curso 2026/2027.

Del contenido de dicho acta, deben extraerse aquí los siguientes extremos:

En primer lugar, *«se explica a las y los miembros de la comisión que, para fijar el número de unidades a concertar en el segundo ciclo de Educación Infantil se han tenido en cuenta los siguientes criterios técnicos: 1º La ratio media resultante será, en todo caso, igual o mayor a la de los centros públicos (17 en Pamplona y comarca y 15 en el resto de Navarra). 2º Que la ratio media de la etapa no obligue a concertar una unidad para la que no hay ninguna solicitud en 3 años. 3º Se asegurará que, por cada área de influencia de escolarización, no se produzca una sobredotación de plazas teniendo en cuenta la planificación general educativa».*

En segundo término, se pone de manifiesto que la aplicación de dichos criterios conllevaría *«una reducción de 26 unidades concertadas en este ciclo de Educación Infantil. No obstante, el Departamento de Educación ha considerado justificado aplicar la excepción prevista en el artículo 17.1.c) del Decreto Foral 416/1992, de 14 de diciembre, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: única oferta del modelo lingüístico en la localidad; centro con índice ACNEAE negativo; y garantía de disponibilidad de plazas en la zona para atender la matrícula sobrevenida. Aplicando estas excepciones en los centros que se indican en la tabla, la propuesta que se remite a la Comisión de conciertos contiene una reducción de 14 unidades en el segundo ciclo de Educación Infantil con respecto al curso actual».*

En tercer lugar, se establece la propuesta para la renovación de los conciertos de bachillerato que *«conlleva la concertación de una unidad más respecto del curso actual».*

Octavo.- Mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 1 de abril de 2026, se modifica el Acuerdo de 12 de noviembre de 2025, por el que se autoriza a la directora general de Personal e Infraestructuras la adquisición de un compromiso de gasto plurianual para la financiación del concierto

educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030.

La modificación consiste en incrementar el gasto plurianual máximo autorizado destinado a financiar la renovación de los conciertos educativos, que pasa de 134.134.026,24 euros a 138.007.554,56 euros.

Se indica en su parte expositiva lo siguiente:

«El 26 de marzo de 2026 se ha reunido la Comisión de Conciertos y ha propuesto concertar 276 unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y 101 unidades de Bachillerato.

A pesar de que dicha propuesta conlleva una reducción de 13 unidades concertadas con respecto al presente curso escolar 2025-2026, las modificaciones que se han producido en los módulos de la concertada desde el mes de noviembre de 2025, derivadas de las subidas salariales del 2,5% y del 1,5%, conllevan un incremento del gasto previsto inicialmente para la renovación de los conciertos de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030.

Por todo ello, es necesario modificar el Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre de 2025 e incrementar 3.873.528,32 euros la autorización a la directora general de Personal para la adquisición de un compromiso de gasto plurianual.

Por todo ello, es necesario modificar el Acuerdo de Gobierno de 12 de noviembre de 2025 e incrementar 3.873.528,32 euros la autorización a la directora general de Personal para la adquisición de un compromiso de gasto plurianual».

Dicho Acuerdo, como desvela su texto, toma como base el informe del Servicio de Estudios Económicos y Financiación de Centros sobre la justificación del gasto máximo derivado de la anterior propuesta de resolución, que se incorpora al expediente con fecha 9 de abril de 2026, y en el que se detalla el cálculo realizado para la determinación del gasto imputable a la renovación de los conciertos educativos en las etapas del segundo ciclo de Educación Infantil y de Bachillerato.

Noveno.- La propuesta de resolución sobre el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato en los centros educativos de la Comunidad

Foral de Navarra a partir del curso académico 2026/2027 es informada favorablemente, con fecha 8 de abril de 2026, por la directora general de Personal, por el director general de Educación y Formación Profesional y por el director general de Infraestructuras, Digitalización y Servicios Educativos.

Décimo.- Mediante Resolución 26/2026, de 10 de abril, de la directora general de Personal, se resuelve el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, a partir del curso académico 2026/2027 (BON núm. 84, de 30 de abril de 2026).

La resolución contiene cinco Anexos:

En el Anexo I se relacionan los centros y unidades objeto de renovación en el segundo ciclo de Educación Infantil.

En el Anexo II tiene lugar la relación de los centros y unidades objeto de renovación en Bachillerato.

El Anexo III es el que identifica las unidades denegadas de la concertación en el segundo ciclo de Educación Infantil.

Es el Anexo IV el que contiene la relación de las unidades solicitadas denegadas en Bachillerato.

Y, finalmente, en el Anexo V consta un centro al que se deniega la solicitud de renovación (Ibaialde Ikastola de Lodosa, al que posteriormente se aludirá).

Según la motivación que consta en dichos Anexos, la denegación de unidades a concertar en las etapas del segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, se basa en alguno de los siguientes criterios técnicos:

1. Que la ratio media resultante de la etapa en cada centro haya sido inferior a la ratio media determinada para los centros públicos.

En aplicación de este criterio se deniegan 6 unidades de segundo ciclo de Educación infantil (una unidad a la Labiaga Ikastola de Bera, una unidad al Colegio Sagrado Corazón de Bera, una unidad a Tantirumairu Ikastola de Lesaka, una unidad a Arangoiti Ikastola de Lumbier, una unidad a Zangozako Ikastola de Sangüesa y una unidad a Ikastola Garcés de los Fayos de Tafalla) y 4 unidades de Bachillerato (dos unidades al centro Nuestra Señora del Puy de Estella, una unidad a San Fermin Ikastola de Cizur menor y una unidad al centro Hijas de Jesús de Pamplona).

2. Que no exista suficiente demanda.

La aplicación de este criterio no conlleva reducción de unidades.

3. Que se garantice que la oferta de plazas en cada zona no quede sobredimensionada.

En aplicación de este criterio se deniegan un total de 14 unidades de segundo ciclo de Educación infantil (una unidad a San Fermin Ikastola de Cizur menor, una unidad a Lizarra Ikastola de Estella, una unidad al centro Santa Ana de Estella, una unidad al centro Nuestra Señora de los Dolores de Mendavia, una unidad al centro Luis Amigó de Mutilva, dos unidades al centro la Compasión Escolapios de Pamplona, dos unidades al centro Nuestra Señora del Huerto de Pamplona, una unidad al centro Sagrado Corazón de Pamplona, una unidad al centro San Cernin de Pamplona, dos unidades al centro Santa María la Real de Sarriguren y una unidad al centro Escuelas Pías de Tafalla).

En todos los casos se incluyen, además, como motivos de denegación, la disponibilidad presupuestaria y la programación de la oferta educativa llevada a cabo por el Departamento de Educación, en el marco de lo dispuesto en los artículos 15.2 y 109 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, y de acuerdo con el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Y, en los casos en los que la denegación obedece a la aplicación del tercer criterio, se indica, por añadidura, que: *«Dichas unidades no son necesarias considerando la existencia de*

puestos escolares vacantes suficientes en la zona y el descenso demográfico que ha hecho decrecer la demanda de escolarización, y de acuerdo con el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos».

Por lo que al presente dictamen interesa, debe ponerse de relieve que, de las unidades denegadas, 13 de Educación Infantil, habían sido objeto de concierto para el periodo 2022/2026, de manera que no son renovadas las siguientes: una unidad en Labiaga Ikastola de Bera, una unidad en San Fermin Ikastola de Cizur Menor, una unidad de Lizarra Ikastola, una unidad de Santa Ana de Estella, una unidad de Tantirumairu Ikastola de Lesaka, una unidad de Nuestra Señora de los Dolores de Mendavia, una unidad de Luis Amigó de Mutilva, una unidad de La Compasión Escolapios de Pamplona, una unidad de Nuestra Señora del Huerto de Pamplona, una unidad de Sagrado Corazón de Pamplona, una unidad de San Cernin de Pamplona, una unidad de Santa Maria la Real de Sarriguren, y una unidad de Escuelas Pías de Tafalla.

Y, finalmente, debe reseñarse, también, que un centro de Bachillerato es objeto de renovación con una unidad más de la que tenía concertada en el período anterior (Hijas de Jesús de Pamplona).

Undécimo.- Con fecha 24 de abril de 2026, se publica en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 41 la siguiente Resolución:

«11-26/MOC-00070. Resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra a no proceder al cierre de aulas de educación infantil, ni en la red pública ni en la red concertada, durante el proceso de planificación del próximo curso escolar

APROBACIÓN POR LA Comisión de Educación

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 125 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de la resolución por la que se insta al Gobierno de Navarra a no proceder al cierre de aulas de educación infantil, ni en la red pública ni en la red concertada, durante el proceso de planificación del próximo curso escolar, aprobada por la Comisión de Educación del Parlamento de Navarra en sesión celebrada el día 22 de abril de 2026, cuyo texto se inserta a continuación:

"El Parlamento de Navarra insta al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra a:

- 1. No proceder al cierre de aulas de educación infantil, ni en la red pública ni en la red concertada, durante el proceso de planificación del próximo curso escolar.*
- 2. Establecer una moratoria de un año en la renovación de los conciertos educativos, al amparo del artículo 44 del Decreto Foral 416/1992, con el fin de adaptar las decisiones estructurales a la situación demográfica excepcional.*
- 3. Aprovechar la reducción coyuntural del alumnado para mejorar la calidad del sistema educativo, reforzando la atención a la diversidad, reduciendo ratios en tanto sea posible y consolidando una planificación equilibrada del sistema».*

Previamente a dicha Resolución, con fecha 21 de abril de 2026, la Secretaria General Técnica del Departamento de Educación había emitido informe jurídico a solicitud del Consejero de Educación respecto del punto 2 de la entonces propuesta de resolución de la moción 11-26/MOC-00070. En él, tras referir la normativa de aplicación, concluye:

«En virtud de todo lo dispuesto, con base en los principios de legalidad y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho, consagrados en los artículos 9.3 y 103.1, respectivamente, de la Constitución Española, el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra puede aplicar la prórroga de un año prevista en el artículo 44 del Decreto Foral 416/1992 únicamente a la Ikastola Ibaialde de Lodosa, al habersele denegado la renovación del concierto en segundo ciclo de educación infantil, no pudiendo sin embargo aplicarse dicha prórroga al resto de centros privados puesto que se vulneraría la duración máxima de los conciertos educativos regulada en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Educación.

Por este motivo la aplicación de esta prórroga debe aplicarse al supuesto de hecho concreto contemplado por la norma, que es la denegación de la renovación del concierto de forma total o absoluta, y por ello sólo podría aplicarse a la Ikastola Ibaialde de Lodosa. De hecho, el Departamento ya ha iniciado conversaciones con el centro para la aplicación de esta prórroga de un año».

Duodécimo.- Con fecha 23 de abril de 2026, el Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro presenta una *«Proposición de Ley Foral por la que se establecen los criterios de modificación de las unidades educativas de la educación pública y concertada como consecuencia de variaciones en el número de alumnos y alumnas».*

Sobre su contenido y adecuación al ordenamiento jurídico este Consejo ha emitido el dictamen número 23/2026, de 2 de julio.

Con ocasión de su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia y lectura única, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 6 de mayo de 2026, adoptó el Acuerdo de manifestar su disconformidad en relación con su texto al amparo de lo dispuesto en el artículo 168 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

De dicho acuerdo, que asume lo informado por la directora general de Personal con fecha 4 de mayo de 2026, debe extraerse, por lo que al presente dictamen interesa, lo siguiente:

«...la Disposición Transitoria única de la misma proposición de Ley Foral ordena mantener en el curso 2026-2027 las unidades públicas y concertadas existentes en el presente curso 2025-2026.

La consecuencia habitual de la reducción de ratios es el incremento de unidades por desdoble de las mismas, pero contradictoriamente, la misma proposición obliga a mantenerlas, haciendo imposible ese incremento.

La reducción de ratios, unida a la imposibilidad de incrementar unidades, obviamente afecta al proceso de admisión del alumnado para el curso 2026-2027, que ya está en marcha y que tendrá como efecto que haya de rehacer la adjudicación definitiva de puestos escolares en 1º de educación infantil, puesto que la fecha estimada de votación en pleno de la proposición de ley foral va a ser posterior a la publicación de dicha adjudicación. En esa nueva adjudicación se producirían las siguientes consecuencias:

- Las vacantes disponibles en la mayoría de los centros concertados van a ser menos, como consecuencia de la reducción de ratios ordenada por la Proposición de Ley Foral.

- Por tanto, habrá alumnado que, al tener que repetirse el proceso de admisión con menos vacantes (ya que baja de 25 a 23 manteniendo obligatoriamente las unidades) en esos centros concertados, no va a tener plaza escolar previamente adjudicada con carácter definitivo.

- El número total de afectados es impredecible, puesto que, al volver a resolver, todas las solicitudes vuelven a entrar en juego con muchas menos plazas disponibles

Otro efecto de la ley es que obliga a mantener las 15 unidades concertadas que se ha propuesto suprimir en la Resolución 26/2026, por la que se resuelve el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, de forma que en aplicación de la proposición de ley foral existirían aulas concertadas estrictamente con cero alumnos.

Por otra parte, esta proposición de ley foral se presenta cuando los centros educativos públicos están elaborando sus plantillas de profesorado, en base a la planificación educativa establecida por el Departamento de Educación, que tiene intención de realizar la adjudicación de destinos para todo el personal

funcionario, y para el personal contratado de los cuerpos de Secundaria y FP, en el mes de junio.

La aprobación de esta proposición de ley foral exigiría rehacer la plantilla de profesorado de todos los centros públicos. Es decir, afectaría a todo el calendario de inicio de curso. Por tanto, existe el riesgo de que los centros no conozcan en junio su plantilla ni el profesorado su destino para el curso 2026-2027.

Además de lo señalado anteriormente, las consecuencias de la aplicación literal de la proposición de ley foral llevarían a situaciones tan disparatadas como las siguientes:

- en 1º de Educación Infantil de la educación pública, la disposición transitoria única impide incrementar unidades, por lo en que los centros en los que la preinscripción se debería producir un incremento de unidades en 1º de educación infantil para el curso 2026-2027, habría que desplazar a otros centros al alumnado que no tiene cabida en el centro.

(...)

Por su parte, el impacto económico de la aplicación de la Disposición transitoria única de la Proposición de Ley Foral que obliga a recuperar las 13 unidades netas no incluidas en el concierto para el curso 26/27 tiene un coste de 1,3 millones de euros.

(...)

En conclusión, la redacción de la proposición de ley foral presentada por el grupo parlamentario Unión del Pueblo Navarro es incoherente, carente de sentido y un auténtico despropósito, ya que por intentar recuperar 15 unidades concertadas que no son necesarias para el sistema educativo, se genera incertidumbre en las 377 unidades ya autorizadas para los próximos 4 años en Educación Infantil y Bachillerato y pone en riesgo la planificación educativa de los centros públicos para el curso 26-27.

En virtud de todo lo dispuesto, se considera que la proposición de ley foral podría estar viciada de inconstitucionalidad porque invade competencias que la legislación básica atribuye a las administraciones educativas y puede afectar al artículo 27 de la Constitución Española».

Decimotercero.- En la fase del debate parlamentario fueron propuestas un total de 8 enmiendas. Una de ellas por el Grupo Parlamentario Unión del Pueblo Navarro, que afectó a la redacción de la disposición transitoria única, y las siete restantes por el Grupo Parlamentario EH-Bildu Nafarroa, afectantes al Título de la Ley, para modificar su redacción; a su Preámbulo, proponiendo su supresión; al artículo 1, proponiendo una nueva redacción; al artículo 2, proponiendo su supresión; a la propuesta de inclusión de una disposición

adicional; a la disposición transitoria única, proponiendo su supresión; y a la disposición derogatoria única, proponiendo una nueva redacción.

El texto definitivamente aprobado por el Parlamento Foral fue el resultado de la inclusión, en el texto original, de la enmienda propuesta por el Grupo Parlamentario UPN y de las enmiendas números 1, 2 y 8 propuestas por el Grupo Parlamentario EH-Bildu Nafarroa, que constituye el objeto del presente dictamen.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen. Urgencia

El presente dictamen ha sido solicitado por el Presidente del Parlamento de Navarra, de conformidad con el artículo 14.2 de la LFCN, a instancia de los y las parlamentarias forales integrantes del Grupo Parlamentario Partido Socialista de Navarra y del Grupo Parlamentario Contigo Navarra-Zurekin Nafarroa.

El artículo 14.2 de la LFCN dispone que: *«El Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidencia, por propia iniciativa o a instancia de entidades u organismos de Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidencia a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales, o del Defensor del Pueblo de Navarra, en este último caso con motivo de sus investigaciones en defensa y protección de los derechos de los ciudadanos».*

El artículo 15 (*«Petición de dictamen»*) de la LFCN añade, por su parte, que *«(c)orresponde a la Presidencia de la Comunidad Foral y a la Presidencia del Parlamento de Navarra formular la solicitud de dictamen del Consejo de Navarra».*

En la petición de dictamen por parte de los dos citados Grupos Parlamentarios se justifica la urgencia en *«la inminente aplicación práctica de*

la “Ley Foral de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos”, que afecta plenamente, entre otras cuestiones, a la planificación escolar del curso 2026-2027».

Tal y como en su momento se comunicó al Parlamento, y hemos puesto de relieve en el Dictamen 23/2026, una vez tramitada y aprobada la Ley Foral que ahora se nos somete también a consideración, estimamos que habían decaído los motivos de urgencia que, inicialmente, concurrían, sin que el hecho de que la norma deba ser objeto de aplicación inmediata constituya un nuevo motivo para apreciarla por la falta de incidencia de nuestro dictamen en dicha aplicación desde el momento en que su disposición final ha previsto su entrada en vigor de forma inmediata.

Es también necesario señalar que siempre deberá ponderarse por la Autoridad consultante la conveniencia, e incluso la necesidad, de hacer un uso prudente de la solicitud de urgencia, como también por este Consejo, la de ejercitar la facultad prevista en el artículo 17.1 de la LFCN, ya que la característica fundamental de la función consultiva es la de operar con sosiego y reflexión, máxime en cuestiones complejas y de relevancia social como la presente. En caso contrario, la calidad que la función consultiva se esfuerza en mantener en sus dictámenes puede verse mermada si se le trasladan, en demasía, las exigencias y apremios propios de la actividad administrativa o institucional (vid. dictamen del Consejo de Estado núm. 2096/2003, de 10 de julio, o el de este mismo Consejo núm. 5/2026, de 11 de febrero).

Sin perjuicio de ello, este Consejo siempre intenta emitir sus dictámenes en el plazo más breve posible dentro de las posibilidades que le ofrece su configuración y los medios personales y materiales de que dispone; y el presente dictamen así lo evidencia, siendo evacuado a la par que el solicitado sobre la Proposición de ley foral que inició su tramitación parlamentaria, con el objetivo de mantener la conveniente unidad de acto en su debate y votación.

II.2ª. Contenido de la Ley Foral sometida a dictamen

La Ley Foral aprobada definitivamente por el Parlamento de Navarra en sesión plenaria de 14 de mayo de 2026 y publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 142, de 11 de junio de 2026, es la titulada *«Ley Foral 10/2026, de 20 de mayo, de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos»* (desde ahora, Ley Foral 10/2026).

La misma carece de Preámbulo, cuenta con dos artículos, una disposición transitoria y una derogatoria. Su contenido es el siguiente: (el subrayado refleja las novedades respecto del texto inicial de la Proposición de Ley):

«Artículo 1. Planificación de los criterios de renovación de conciertos.

1. *El Departamento de Educación determinará al inicio del curso en que finalicen los conciertos educativos de todos los niveles los criterios concretos que aplicará para la resolución de las peticiones de renovación, teniendo especial consideración aquellos que garanticen la libertad de las familias para elegir la educación que quieren para sus hijas e hijos.*

2. *De cara a adecuar las unidades educativas a las variaciones en el número de alumnos y alumnas, los centros concertados podrán presentar al Departamento de Educación propuestas diferentes a las de los criterios fijados por el Departamento en ámbitos como la inclusión educativa, las necesidades de la población escolar, la innovación pedagógica, la intervención social o cualquier otro aspecto que consideren oportuno, que deberán ser valorados de forma obligatoria por la Comisión de Conciertos competente, de cara a la concesión del número de unidades concertadas.*

Artículo 2. Criterios de reducción de ratios en la educación pública y concertada.

Se aplicarán en la enseñanza concertada los mismos criterios de reducción de ratios y unidades que se aprueben para la escuela pública.

Disposición transitoria única.

1. *Moratoria para los conciertos educativos vigentes y número de aulas de los centros públicos para el curso 2026/2027.*

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y de aplicar de forma correcta lo dispuesto en esta ley foral, se establece una moratoria de un año para la aplicación de las reducciones de aulas en la renovación y modificación de los conciertos educativos que deben ser actualizados para el curso 2026/2027, y en la planificación del número de aulas en los centros públicos, manteniéndose dicho curso las unidades tanto públicas como concertadas existentes en la actualidad en los niveles educativos a los que afectan los conciertos.

2. Efectos en el proceso de admisión para el curso 2026/2027.

A efectos del proceso de admisión del alumnado, la reducción de las ratios máximas alumnado/aula se aplicarán a partir del curso 2027/2028, reduciéndose las vacantes a ofertar en la enseñanza concertada.

Disposición derogatoria única. Derogaciones normativas.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley foral, y en especial la Resolución 26/2026, de 10 de abril, de la directora general de Personal, por la que se resuelve el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, a partir del curso académico 2026/2027.

Disposición final. Entrada en vigor.

La presente ley foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de Navarra”».

Precisaremos, por tanto, por lo que a continuación se va a decir, que con respecto del texto de la Proposición inicial, los cambios se han materializado en su Título, en la supresión de su Preámbulo, en una nueva redacción de la disposición transitoria, que pasa a contar con dos apartados, y en una nueva factura de la derogatoria.

Más concretamente, el nuevo Título de la norma pone el foco en la prórroga de unidades concertadas y en la bajada general de la ratio máxima. Por su parte, el primer apartado de la disposición transitoria, se corresponde con el único de la Proposición, si bien amplía la moratoria inicial de los procesos de renovación de los conciertos también a su modificación, concretando dicho efecto para los niveles educativos a los que afectan los conciertos; además precisa, en su nuevo apartado segundo, que la reducción de ratios máximas se difiere al curso 2027-2028. Y, finalmente, la novedad de la disposición derogatoria se materializada en la alusión explícita a la Resolución 26/2026, de 10 de abril.

II.3ª. Alcance y presupuestos del presente dictamen

Ya hemos avanzado en nuestro dictamen 23/2026 que hemos diferido al presente el examen de aquellas cuestiones derivadas de las novedades que el texto de la Ley Foral, definitivamente aprobada, ha introducido en el texto de la inicial Proposición de Ley Foral.

Ello supone que tengan que ser aquí objeto de análisis las disposiciones transitoria y derogatoria de la norma que, a su vez, afectan a las cuestiones consultadas por los dos Grupos Parlamentarios citados en los apartados a), b) y d) de su escrito.

Ahora bien, en dicho estudio, constituye necesario presupuesto la integridad de lo dictaminado en relación con la inicial consulta sobre la Proposición de Ley, que, además, ha sido debatido y votado en unidad de acto con lo que aquí se desarrolla. En consecuencia, el punto de partida de las reflexiones jurídicas que aquí se realizarán viene determinado por la valoración realizada sobre el bloque de constitucionalidad para delimitar las competencias de la Comunidad Foral en materia de educación, tanto legislativas como ejecutivas; por la doctrina constitucional sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza; por el grupo normativo compuesto por la legislación básica en materia de centros docentes y de programación educativa, y, dentro de ella, sobre la regulación de los conciertos educativos, en particular, requisitos y criterios de preferencia, su renovación y modificación (para el que emplearemos los mismos acrónimos o abreviaturas de las normas); así como por el propio análisis realizado sobre los artículos 1 y 2 de la norma, que no han sufrido modificación, tanto en los aspectos que hemos considerado acordes con el ordenamiento jurídico, como en aquellos otros que nos han suscitado dudas.

De una forma explícita, en atención a lo consultado, debe partirse de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para dictar normas en materia educativa dentro del marco y respeto a la legislación básica estatal, lo que supone, entre otros extremos, la posibilidad de establecer criterios, ya se entiendan para concertar, renovar o modificar conciertos educativos, distintos, aunque dentro de sus límites, a los establecidos por la normativa básica; para fijar la duración de los conciertos, respetando también los mínimos básicos; o para reducir las ratios máximas.

Punto de arranque que, necesariamente, también nos lleva a depurar, en nuestra respuesta a la consulta, la fórmula utilizada en sus apartados a) y

b), que, en cierto modo, hacen supuesto de la cuestión, para centrar debidamente el análisis jurídico del debate que subyace.

Y es que, en efecto, ambos apartados parten de la base de que, tanto la moratoria dispuesta en la transitoria del texto de la Ley Foral, como el efecto que la misma produce sobre la programación educativa del próximo curso 2026-2027, son contrarias a la normativa básica estatal.

Sin embargo, para este Consejo, dicho juicio valorativo no puede *a priori* confirmarse; menos todavía de forma tan categórica, cuando, por un lado, como se ha analizado profusamente en el referido dictamen 23/2026, la interpretación jurisprudencial de la normativa básica estatal, en su redacción actualmente vigente, no se ha consolidado, y la existente hasta ahora, como también se ha razonado, no permite tal conclusión. Y, cuando, por otro lado, como también hemos dicho, la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia, tanto normativa como ejecutiva, para modular y aplicar el requisito de la satisfacción de la calidad de la enseñanza mediante la reducción de las ratios máximas; para establecer y aplicar los criterios de renovación desde el punto de vista de la exclusión de la ratio media o los de preferencia a falta de consignaciones presupuestarias; o para establecer la duración de los conciertos más allá del mínimo establecido en la legislación básica.

Por ello, y sin perjuicio del análisis que se nos ha solicitado en el apartado d) de la consulta, en el que se hará referencia a dichas materias, la cuestión nuclear que subyace en lo interpelado en los apartados a) y b), que debe ser analizada en primer lugar, no es otra que el posible conflicto competencial entre el Legislativo foral y la Administración educativa, ya que la aprobación de la Ley Foral 10/2026, no solo ha supuesto la regulación de aspectos puntuales en relación con los conciertos educativos, sino que, con su régimen transitorio y derogatorio, ha dejado sin efecto buena parte de la planificación llevada a cabo por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

Nos detendremos primeramente en la interpretación del alcance de dicho impacto en la planificación. Sucede que la disposición transitoria, en su apartado 1, permite dos lecturas.

La primera, derivada del contexto general en el que la ley se ha gestado, demostrativo de su finalidad o espíritu, nos lleva a considerar que la norma únicamente busca el mantenimiento (en el sentido de conservación) para el próximo curso escolar del concierto de las mismas unidades que las que todavía están vigentes hasta el próximo 31 de agosto de 2026, así como el mismo mantenimiento (en igual sentido) de las aulas públicas en los niveles educativos a los que afectan los conciertos (renovación y modificación), como medida para hacer frente a la caída de la natalidad. Ahora bien, la literalidad del inciso,- *«y en la planificación del número de aulas en los centros públicos, manteniéndose dicho curso las unidades tanto públicas como concertadas existentes en la actualidad en los niveles educativos a los que afectan los conciertos»*,- no escapa de una interpretación de la que se desprenda que dichas unidades tampoco puedan ser incrementadas en los referidos niveles (como de hecho dedujo el propio Gobierno de Navarra en el transcrito informe de disconformidad). Distintas son las consideraciones a las que nos puede llevar la interpretación de uno u otro efecto; por ello, con la finalidad de ampliar la perspectiva del análisis, nos ocuparemos de hacerlo desde los dos posibles sentidos que ofrece el texto de dicha disposición.

Y también haremos, antes de abordar la referida cuestión nuclear, una precisión relativa a la regulación de la duración de los conciertos, en la medida en que no la hemos tratado de forma explícita en nuestro anterior dictamen. Sí que hemos hablado de su naturaleza contractual y, en consecuencia, de su susceptibilidad de modificación. Y al tratar de la misma, hemos hecho alusión a la normativa básica y foral reguladora de la posibilidad de reducción de unidades. Sin embargo, la modificación de un concierto puede tener lugar, también, en relación con otros aspectos, como es la aludida duración. Y ya vimos que el actual artículo 116.3, apartado 2, de la LOE establece una duración mínima (seis años para la educación primaria y cuatro para el resto de las etapas), pero no una máxima, pudiendo las Comunidades Autónomas regular o aplicar una superior. De ahí que, en el análisis que vamos a efectuar,

debamos situarnos en la posibilidad legal de ampliar la duración de los conciertos todavía vigentes y no en la prórroga facultativa regulada en el artículo 44 del RCE y del mismo precepto del Decreto Foral 416/1992, referidos al supuesto de prórroga de un concierto extinguido por finalización del plazo por el que fue suscrito.

II.4ª. Competencias del Parlamento de Navarra y de la Administración foral educativa. Las leyes singulares. Su adecuación a la doctrina constitucional

1.- Planteamiento de la cuestión: soberanía del poder legislativo y reserva de reglamento o administración

En materia de planificación educativa, la Comunidad Foral de Navarra no ha contado, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, con normativa de rango legal que desarrolle la básica estatal en todos los aspectos que afectan a la misma. La única norma, reguladora de los conciertos educativos, es de rango reglamentario y viene constituida por el citado DF 416/1992, el cual, como hemos expuesto, si bien no deja de ser un espejo del RCE, contiene normas específicas en materia de excepción de la ratio media (art. 17.1.c) del DF 416/1992 en relación con el art. 17 del RCE), de valoración de las necesidades de escolarización (art. 21 del DF 416/1992 en relación con el mismo ordinal del RCE) y de modificación de los conciertos (art. 46 del DF 416/1992 en su parangón con el mismo art. 46 del RCE).

No puede ser objeto de duda alguna, como hemos visto, la competencia del legislativo foral para abordar la regulación de todos los aspectos que supongan desarrollo de la normativa básica estatal en materia educativa. Pero la cuestión consistente en que, si con tal regulación, puede incidir directamente en competencias ejecutivas de programación educativa, requiere de un análisis más complejo, y, por ende, sosegado.

Y al realizar el mismo, no resulta baladí recordar que el juicio de adecuación al orden competencial y jurídico de una norma con rango de ley *«no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales*

impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad» (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2). En consecuencia, el concreto objetivo de política pública que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que atañe a este Consejo y nuestro pronunciamiento deberá limitarse a la posible adecuación o inadecuación de sus preceptos al marco constitucional y al ordenamiento jurídico.

Ha sido también el Tribunal de garantías el que ha puesto de relieve la idea de que *«nuestro sistema constitucional desconoce algo parecido a una reserva reglamentaria, inaccesible al poder legislativo. De suerte que, dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro Ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario»* (SSTC 73/2000 de 14 de marzo y 248/2000 de 19 de octubre). Más aún, la doctrina constitucional ha precisado que no existe en nuestro derecho una reserva de Administración para preservarla de un espacio libre de ley, ya que la Constitución española consagra exactamente lo contrario: la sumisión plena de la Administración a la ley y al derecho (art. 103.1 CE) y desconoce por completo que exista un campo propio de la Administración en el que la ley no pueda entrar. Y así, desde su pionera Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, el Tribunal Constitucional puso de manifiesto que la CE no contiene en su artículo 97 una reserva de administración, de modo que cabe hablar, *«salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones»*, esto es, los órganos legislativos pueden adoptar, aunque sea con carácter excepcional, decisiones típicamente ejecutivas. Ya con posterioridad, la STC 129/2013, de 4 de junio, reiteró que el artículo 97 de la CE no consagra una reserva de Administración en la Constitución, de tal forma que, ante un supuesto de hecho excepcional, persiste la doctrina que habilita la incursión del legislador en la potestad ejecutiva. Y en la misma línea, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, insistió en que *«la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas al poder reglamentario»*. Finalmente, la reciente STC 95/2025, de 9 de abril, nos

recuerda que *«de acuerdo con reiterada doctrina de este Tribunal Constitucional, dada la inexistencia de reserva reglamentaria en nuestro ordenamiento (por todas, STC 38/2016, FJ 7 in fine, con cita de las SSTC 120/2014, de 17 de julio, FJ 8, y 12/2015, de 5 de febrero), la ley puede tener cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias atribuidas al poder reglamentario (SSTC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 15; 248/2000, de 19 de octubre, FJ 5, y 61/2016, de 17 de marzo, FJ 7)»*.

Se habrá podido apreciar que todas las manifestaciones del Tribunal Constitucional en las referidas sentencias han sido vertidas en el seno del análisis de lo que se ha dado en llamar por su propia doctrina *«leyes singulares»*, cuyo carácter, en todo caso excepcional, fue también proclamado en la primigenia STC 166/1986, de 19 de diciembre, siendo objeto de distintas modulaciones en sus posteriores sentencias. Y haciéndose eco de la misma, la STC 137/2025, de 26 de junio, nos recuerda que *«no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales –art. 66.2– y la ejecución al Gobierno –art. 97– y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro»*.

2.- Concepto de leyes singulares y sus clases

La referida STC 166/1986, de 19 de diciembre, nos aportó una definición de las leyes singulares como *«aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro»*.

Por su parte, la STC 203/2013, de 5 de diciembre, se detuvo algo más en su definición y consideró que una ley es singular *«cuando tiene destinatarios concretos o un supuesto de hecho determinado en el que agota su aplicación. Y es autoaplicativa cuando no precisa actos administrativos de aplicación para alcanzar su objeto, sino que los efectos jurídicos pretendidos*

derivan directamente de la norma legislativa».

Es decir, en realidad, las leyes singulares son medidas legislativas materialmente administrativas, aun cuando puedan tener, e incluso requieran para su plena aplicación, de otros actos aplicativos, como ocurre en el supuesto analizado por la sentencia últimamente citada.

Con esa conceptualización, la doctrina constitucional, a lo largo de los enjuiciamientos posteriores que ha realizado sobre supuestas leyes singulares sometidas a su consideración (desde la STC 203/2013, de 5 de diciembre, seguida por otras muchas como las SSTC 170/2016; 134/2019 y 148/2020, de 22 de octubre), ha venido identificando tres tipos de leyes singulares.

Un primer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, término que hace alusión a *«las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto»*, a las que encierran *«una actividad materialmente administrativa»*, o a *«aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación»* (SSTC 129/2013, de 4 de junio, 50/2015, de 5 de marzo; 231/2015, de 5 de noviembre y 134/2019, de 13 de noviembre). Es decir, como sintetiza la ya citada STC 95/2025, de 9 de abril, dentro de la tipología de leyes autoaplicativas *«se engloban aquellas leyes que contienen una actividad puramente ejecutiva, de aplicación de una norma a un caso concreto, a través de la cual el legislador desarrolla una actividad materialmente propia de la administración, desplegando unos efectos ope legis o por ministerio de la ley, sin necesidad de que se dicten actos administrativos de aplicación de la norma»*.

Un segundo tipo sería el de las leyes *«de estructura singular en atención a los destinatarios a que va dirigida»* (STC 166/1986, de 19 de diciembre), o, como detalla la STC 203/2013, de 5 de diciembre *«aquellas que son singulares en atención a los destinatarios a los que van dirigidas»*, no teniendo tal consideración aquellas en que resulte notorio que *«la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha[ya] sido tomada en cuenta como factor determinante del contenido de su regulación ni constituy[a] en sí*

un dato obvio o que se aprecie con su simple lectura» (STC 42/2018, de 26 de abril, y en análogo sentido, STC 148/2020, de 22 de octubre).

Finalmente, también se consideran como leyes singulares *«aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro»* (STC 203/2013, de 5 de diciembre). También dicho concepto, recientemente, ha sido matizado en la STC 95/2025, de 9 de abril, en el sentido de que no tendrán la consideración de leyes singulares de supuesto de hecho concreto o singular aquellas cuya *«regulación no se agota en la aplicación de una medida concreta a un supuesto de hecho concreto, sino que tiene un contenido abstracto y con vocación para ser aplicado en todo tipo de supuestos y de relaciones jurídicas»*.

3.- Límites a los que están sujetas cada una de las tipologías de ley singular

Ahora bien, esa misma doctrina constitucional sobre las leyes singulares ha precisado que las mismas no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien, al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. Por ello, *«cuando la ley o una disposición con rango de ley objeto del proceso es calificada como “ley singular” por alguna de las partes, lo primero que ha de examinarse es su naturaleza, pues una vez determinada esta estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan»* (STC 134/2019, de 13 de noviembre, con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio y 50/2015, de 5 de marzo). O, dicho en otras palabras, *«cuando se invoca el carácter de ley singular de la norma impugnada, el enjuiciamiento de este tribunal ha de comenzar por comprobar si estamos o no ante alguno de los supuestos de ley singular sistematizados por nuestra jurisprudencia, pues de faltar tal presupuesto, sería infundada la consecuencia a la que llegan los recurrentes, consistente en la vulneración del art. 24.1 CE»* (STC 170/2016, de 6 de octubre).

Por ello, a su vez, el Tribunal Constitucional ha ido estableciendo los límites para cada tipología de ley singular a fin de determinar su adecuación constitucional, lo cual, puede sintetizarse de la siguiente manera:

Para las leyes autoaplicativas (STC 159/2021, de 16 de septiembre) *«el canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas sentencias afirmamos que las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa y, en consecuencia, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución, entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios; así como la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales. Además, las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el artículo 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos. En consecuencia, como el artículo 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no solo aquellos expresamente consagrados por la Constitución, el canon de constitucionalidad del artículo 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura (STC 129/2013, FJ 4)»(STC 213/2015, FJ 3)».*

Por lo que se refiere a las leyes no autoaplicativas (por todas, STC 170/2016, de 6 de octubre) *«el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación (FJ 4); triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional*

(STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá de comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva -en caso contrario la ley sería arbitraria- y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5 y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa) (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto pueda impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8)».

Es decir, cuando el Tribunal Constitucional ha calificado una ley singular como autoaplicativa ha pasado su regulación por el tamiz de los derechos constitucionales de igualdad y de la tutela judicial efectiva, exigiendo que recaiga sobre situaciones excepcionales no remediabiles por la administración y prohibiendo el condicionamiento del ejercicio de otros derechos fundamentales. Y a su vez, cuando ha calificado una ley singular como no autoaplicativa, el enjuiciamiento de su constitucionalidad ha consistido en la comprobación del cumplimiento de los parámetros de la razonabilidad,

adecuación y proporcionalidad, desglosada esta última en el de idoneidad, necesidad y equilibrio de los intereses en conflicto, valorando, además, para la tipología de las leyes de supuesto concreto, su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva.

4.- La singularidad de la Ley Foral 10/2026 dentro del canon de constitucionalidad

Consecuentemente con lo expuesto, deberemos, primero, tratar de calificar y clasificar, la Ley Foral 10/2026, para, a continuación, y en su caso, comprobar si supera los contornos de sus límites; valoración, que tiene como retos dos importantes peculiaridades constituidas, por un lado, por la ausencia de Preámbulo, sede natural de precisión de la justificación y finalidad perseguida por el legislador; y, por otro, el hecho ya avanzado de la disparidad entre dicha finalidad y la actuación administrativa sobre la que recae.

El propio título de la norma definitivamente aprobado, en su primer inciso, revela ya que un objetivo buscado es incidir directamente sobre la Resolución 26/2026, de 10 de abril, de la directora general de Personal, por la que se resuelve el procedimiento de renovación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra, a partir del curso académico 2026-2027, la cual, además, se deroga de forma explícita en su disposición derogatoria. En el segundo inciso de dicho título encontramos otro objetivo de la norma, bajada general de la ratio máxima por unidad escolar, así como, en cierta medida, su justificación, residenciada en las variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos, reveladora claramente de su vocación de generalidad.

También su articulado participa claramente de este último carácter cuando, tal y como analizamos en nuestro dictamen 23/2026, viene referido al establecimiento y valoración de criterios, aun sin demasiada precisión, de renovación, así como a la reducción de ratios máximas y unidades, aplicables, con carácter general, a todos los centros que soliciten el concierto.

Es la disposición transitoria la que delimita los efectos de aplicación de

la norma a través de sus dos apartados.

El primero lleva implícita su propia justificación, «*garantizar la seguridad jurídica y aplicar de forma correcta*» lo dispuesto en su articulado y supone, como se ha avanzado, dejar sin efecto parte de la planificación educativa llevada a cabo por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra en el segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato (entre otras, como más adelante se expondrá) y mantener las unidades, tanto públicas como concertadas, existentes en la actualidad. Es decir, y de conformidad con los datos reflejados en los antecedentes, en la práctica, ello supone que las 13 unidades de distintos centros en el segundo ciclo de Educación Infantil a las que se había denegado la renovación del concierto se mantienen; pero también implica que la unidad de Bachillerato que se incrementaba, deje de hacerlo. Por otro lado, tendríamos también como efecto que el concierto denegado a uno de los centros, se mantendría, si bien, según lo informado por la Secretaría General Técnica, sería prorrogado ex artículo 44 del DF 416/1992. Y, finalmente, constituye impacto de dicha moratoria el mantenimiento de las mismas unidades en la educación pública que se correspondan con los niveles a los que afectan los conciertos, sobre lo cual, hay que avanzarlo porque volveremos sobre ello, este Consejo no dispone de dato concreto alguno referido a las unidades y alumnado que se ven afectados respecto de lo planificado por el Departamento para el próximo curso escolar.

El segundo difiere la entrada en vigor de lo dispuesto en el artículo 2, reducción de ratios máximas, al curso 2027-2028, de manera que también su vocación es abstracta en la medida en que será de aplicación en la renovación de conciertos a todos los centros, que deberán reducir el número de plazas vacantes que ofertan por cada línea en el correspondiente período de matriculación.

Ello sentado, este Consejo considera que las disposiciones, transitoria, en su apartado 1, y derogatoria, en su referencia explícita a la citada resolución administrativa, de la Ley Foral 10/2026, podrían constituir normas singulares autoaplicativas, porque dejan sin efecto parte de la planificación educativa realizada por el Departamento de Educación, sustituyéndola por la

resultante de mantener las unidades educativas existentes en el curso 2025-2026. Además, y en la medida en que dicha planificación educativa ya estaba realizada, podría decirse que la norma se ha dirigido a incidir de forma concreta y directa en la misma para modificarla, aunque ello suponga, para llevarla a cabo, la necesidad de dictar posteriormente los correspondientes actos administrativos derivados de la oferta educativa y admisión del alumnado. Y, finalmente, y toda vez que la medida supone el mantenimiento de 13 unidades educativas en determinados centros, tampoco nos sería difícil afirmar que tiene unos destinatarios concretos ya determinados, con el matiz derivado de la igual afectación a otras unidades públicas, también identificadas, de las que desconocemos su concreto alcance.

Podrían, por tanto, calificarse dichas disposiciones como normas singulares en el sentido establecido por la doctrina constitucional.

Nos dispondremos, entonces, a examinar si, no obstante dicha singularidad, la norma aprobada superaría o no los cánones que esa misma doctrina ha establecido para determinar su adecuación al orden competencial institucional.

Como ya se expuesto, en lo referente a las leyes autoaplicativas, el Tribunal Constitucional ha evolucionado desde la preservación del principio de igualdad hasta poner el acento en el derecho a la tutela judicial efectiva, que puede verse vulnerado al impedir a los interesados por una medida legislativa de esta índole su recurso ante la jurisdicción ordinaria llamada a la fiscalización de la actividad administrativa, cual es la contencioso-administrativa. Junto a ello, la excepcionalidad, también exigida por dicha doctrina para cumplir con ese canon, se ha visto siempre enmarcada dentro de situaciones en que a la Administración no le era posible actuar de otra manera por su sometimiento a la legalidad. En el presente supuesto, tal y como hemos venido apuntando, nos encontramos con la peculiaridad consistente en que la propia Administración pudo, conforme a la normativa básica y foral vigente, establecer otros criterios, otras ratios máximas e, incluso, una mayor duración de los conciertos vigentes en la medida en que los mismos no finalizarían hasta agosto de 2026, de manera que la

excepcionalidad no la encontramos en la imposibilidad legal, sino en la voluntad del legislador foral de limitar mediante ley la discrecionalidad de la que ha hecho uso la Administración educativa aplicando unos criterios y ratios regulados que ahora se quieren modular *«como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos»*.

Ello arrastra a la segunda peculiaridad consistente en que los centros afectados en el concierto de unidades a la baja por la actuación administrativa, lejos de verse discriminados con la medida legislativa, pasan a encontrarse en igualdad de condiciones ante la nueva regulación que en materia de criterios y de reducción de ratios y unidades ha querido establecer el legislador foral para lo sucesivo, ante la constatada variación del número de alumnado como consecuencia de la disminución de la natalidad. Y, a su vez, ninguna lesión al derecho a la tutela judicial efectiva puede predicarse para ellos por cuanto, si bien es cierto que, de no haber existido la iniciativa legislativa que ahora analizamos, hubiera sido la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para enjuiciar la adecuación o no a derecho de la planificación educativa, los eventuales efectos perjudiciales para dichos interesados han quedado ahora conjurados.

Quedaría, no obstante, un resquicio que nos impide una afirmación categórica del cumplimiento de dicho canon. Y es que, como se ha visto, en el ciclo de Bachillerato, la resolución que ahora se ha dejado sin efecto había acordado la renovación del concierto de una unidad antes no existente en el centro Hijas de Jesús de Pamplona, único centro que ha podido verse perjudicado sin posibilidad de someter a la jurisdicción ordinaria la adecuación a derecho de esa medida legislativa de carácter ejecutivo que ha sido dictada, como se ha expuesto, para un supuesto y unos destinatarios concretos. Sería aquí, entonces, cuando, sin perjuicio de lo que posteriormente se expondrá sobre el impacto en los centros públicos, entrarían en juego el resto de parámetros anunciados anteriormente.

Y en esta sede, debemos partir del contexto en que la presente norma se ha gestado.

Por un lado, la solicitud por parte del Parlamento foral de esa moratoria: *«con el fin de adaptar las decisiones estructurales a la situación demográfica excepcional»* y *«aprovechar la reducción coyuntural del alumnado para mejorar la calidad del sistema educativo, reforzando la atención a la diversidad, reduciendo ratios en tanto sea posible y consolidando una planificación equilibrada del sistema»*. Por otro, el estado de tramitación de una norma estatal, el Proyecto de Ley *«por la que se modifican la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, y se adoptan otras medidas para la mejora del sistema educativo»*, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 4 de mayo de 2026, el cual, establece, con el objetivo de mejorar el éxito del alumnado, nuevas ratios máximas, siendo en educación primaria 22 alumnos y 25 alumnos para educación secundaria obligatoria, pero añadiendo una previsión reglamentaria que regulará el nuevo número máximo de alumnos en las restantes enseñanzas.

Es decir, si partimos de una situación concreta de descenso de la natalidad y de una voluntad legislativa de mejorar la calidad educativa, dentro de la que el legislador foral quiere, como objetivo principal, la bajada general de la ratio máxima del alumnado por unidad escolar, tampoco nos sería difícil afirmar que diferir al próximo curso la renovación o modificación de los conciertos donde tendrá lugar la aplicación de los preceptos ahora aprobados, resulta una medida razonable, adecuada y proporcionada, siendo idónea para lograrlo en un plazo prudente sin dejar de mantener un cierto equilibrio entre los intereses en conflicto, entendiendo aquí por tales, los correspondientes a la práctica totalidad de los centros concertados, aun cuando uno de ellos haya resultado agraviado.

Pero la consulta se refiere, también, al impacto de la norma sobre la planificación educativa en la enseñanza pública. En este sentido, la cuestión no nos resulta tan fácil de valorar.

Desde la lectura de la moratoria como medida que se limita a mantener (conservar) las unidades del curso pasado, sí podemos llegar a entender que,

para la aplicación de la nueva regulación contenida en el artículo 2, relativa a la bajada general de ratios, resultaría preciso tomar como referencia el mismo momento de aplicación en todas las enseñanzas financiadas con fondos públicos para cumplir los parámetros de igualdad en los que ha sido diseñada por el legislador foral. Y en ese sentido, la medida encontraría razonabilidad. También resultaría razonable pensar que, en ese contexto, el mantenimiento de las mismas unidades educativas en los centros públicos supondría el consiguiente beneficio para el alumnado que se había visto afectado por su supresión.

Más nos costaría, sin embargo, llegar a dicha conclusión con una lectura de la disposición que implicara la imposibilidad de creación de nuevas unidades en los centros públicos. *A priori y generalis sensu*, desde la perspectiva de la obligación prestacional de la Administración educativa para garantizar de forma efectiva el derecho a la educación, parece claro que no sería razonable, ni proporcionada, ni idónea, una medida que impidiera dar satisfacción de las necesidades educativas que puedan presentarse. Ahora bien, no conocemos, más allá del impacto económico y organizativo reflejado en los informes del Departamento, los parámetros necesarios para delimitar los intereses que se hayan podido ver afectados en su derecho de igualdad y/o tutela judicial. Y, tratándose de una medida puntual y excepcional derivada de su propia transitoriedad, nos faltan también datos para poder afirmar sin ambages su falta de proporcionalidad. En el informe de disconformidad del Gobierno, pese a tratar de dicho impedimento, no se da cuenta del número de unidades que se han visto o podían verse afectadas por esa eventual imposibilidad de incremento. Y también nos falta información para saber si, aun afirmando esa supuesta proporcionalidad, el resultado final perseguido por la norma, -bajada general de ratios en términos de igualdad-, podía, o no, lograrse con otra medida distinta a impedir el incremento de unidades para el próximo curso. En definitiva, no podríamos afirmar que cumpla con la totalidad de los parámetros para cubrir los cánones de constitucionalidad, pero tampoco, dada la ausencia de datos, podemos considerar categóricamente que no lo haga.

Consecuentemente con todo lo expuesto, este Consejo, con carácter

general y partiendo de los datos con que cuenta, no apreciaría suficientes razones para entender que las disposiciones transitoria y derogatoria de la Ley Foral 10/2026 sean contrarias al ordenamiento jurídico y al régimen competencial.

II.5ª. Valoración sobre los aspectos de oportunidad y conveniencia «en relación con la eficacia y eficiencia» en la gestión de los recursos públicos

1. El alcance de nuestra valoración

La consulta que se nos formula no se limita a aspectos estrictamente relacionados con la adecuación al ordenamiento jurídico de la Ley Foral, sino que incluye, también, aspectos de oportunidad y conveniencia en relación con la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Y dicha valoración se focaliza en lo que los Grupos Parlamentarios consultantes consideran como *«una de las finalidades de esta Ley»*, consistente en *«mantener las unidades concertadas en segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato y también mantener el número de aulas de los centros públicos del presente curso 2025-2026»*, añadiendo ya una valoración, cual es, *«sin respetar la programación de la oferta educativa, pudiendo no satisfacer necesidades de escolarización y sin respetar las consignaciones presupuestarias»*.

Conviene recordar que desde la promulgación de la vigente LFCN, este máximo órgano consultivo, según su artículo 1.3, además de velar por la observancia del ordenamiento jurídico, puede valorar *«los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines»*.

Según doctrina autorizada, por *«oportunidad y conveniencia»* cabe entender la evaluación de la idoneidad y la eficacia de una actuación administrativa, más allá de su legalidad. Se trataría de hacer consideraciones con el objetivo de guiar o auxiliar en el criterio discrecional de la Administración

activa, favoreciendo su oportunidad o acierto.

Pero hay que tener en cuenta que, este caso, se nos solicita esa valoración sobre una norma foral con rango de ley; de manera que, como advirtiera el Consejo de Estado desde el dictamen número 3091/1996, de 4 de septiembre, es al legislador, en última instancia, y al titular de la iniciativa legislativa, en primer lugar, a quienes corresponde ejercer la opción política de las medidas, de manera que la prudencia aconseja no aventurarse en juicios de oportunidad si no se pueden hacer con conocimiento de causa o razonablemente. En este sentido, también contamos con doctrina autorizada que ha señalado que no se puede producir un inaceptable desplazamiento del centro de decisión política, debiendo mantenerse la separación entre la función consultiva propia de los órganos consultivos, de aquella otra de dirección política que compete al Gobierno, no mezclando la *auctoritas* con la *potestas*.

Con esa prudencia, este Consejo ha realizado su valoración en los supuestos en que la Autoridad consultante se lo ha solicitado. Traeremos a colación los dictámenes 11/2017, de 27 de marzo y 13/2022, de 9 de mayo, para recodar la conveniencia de considerar el juicio de oportunidad y conveniencia desde una perspectiva objetiva y técnico-jurídica, lo que venimos realizando *«prescindiendo de cuestiones de mera opinión o políticas y sin interferir en las competencias del Gobierno y del Parlamento»*.

En definitiva, este órgano consultivo solo ha dictaminado sobre la constitucionalidad y legalidad integrando las cuestiones de oportunidad en ese juicio de legalidad y constitucionalidad.

Pero es que, además, en este caso, se nos está solicitando la valoración de esos parámetros en relación con *«la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos»*.

Y como decíamos en nuestro dictamen 13/2022, de 9 de mayo:

«(L)a preocupación por la eficiencia constituye uno de los principios fundamentales de gestión de los recursos públicos. El uso eficiente de los recursos es el instrumento esencial para asegurar que los recursos públicos obtenidos de los ciudadanos se traducen en servicios públicos de calidad, y

para conseguir una mejora del estado de bienestar.

Recuérdese a estos efectos, que nuestra Constitución en su artículo 31.2, afirma que “[e]l gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Por nuestra parte, 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 su artículo 6 (“Principios generales de organización y funcionamiento”), apartado 2, proclama que, “[a]demás del principio de legalidad, la Administración Pública Foral, ajustará su organización y funcionamiento a los principios: (...) e) Eficacia en el cumplimiento de sus objetivos; f) Eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos públicos”. Tanto la eficacia como la eficiencia tienen plena proyección como principios de referencia en relación con la gestión pública de los recursos públicos».

Ciertamente, el citado artículo 1.3 de la LFCN incluye la eficacia como parámetro valorativo; no así la eficiencia. Pero también es evidente que ambos no dejan de constituir principios de buena regulación ex artículo 129 apartados a) y e) de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (desde ahora, LFACFNSPIF) que este Consejo debe y viene ponderando en el análisis de constitucionalidad y legalidad de las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno de Navarra que se nos someten a consulta.

Ahora bien, la situación, en esos casos, no es la misma desde el momento en que tales principios están acotados legalmente sobre la base, el de eficacia, de una identificación clara en la norma de los fines perseguidos al objeto de valorar si la misma es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución; y, constreñido, el de eficiencia, a valorar si la iniciativa racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos. Pero lo que constituye la diferencia más importante es que, para abordar tal valoración, contamos, en esas ocasiones, con la totalidad de las memorias e informes vertidos a lo largo de su tramitación ex artículo 132 de la citada LFACFNSPIF.

Sin embargo, para la valoración que ahora se nos pide, solamente podemos apoyarnos en el expediente administrativo tramitado que abocó a la Resolución 26/2026, de 10 de abril, y que la norma explícitamente deroga, así como en el informe jurídico de la Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, evacuado a raíz de la moción parlamentaria,

junto al emitido por la Directora General de Personal que sirvió de base al Acuerdo de disconformidad del Gobierno de Navarra sobre la iniciativa del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro, y en el que se transmite, entre otros extremos, la clara preocupación por el sobrecoste que supone el mantenimiento de las unidades hasta ahora concertadas y se pronostica que la recuperación de las 13 unidades netas no incluidas en el concierto para el curso 2026/2027 tiene un coste de 1,3 millones de euros, además de otros efectos económicos y organizativos negativos derivados de su aplicación. Pero dichos informes, adelantamos ya, nos podrán servir de base únicamente en lo que se refiere a aspectos estrictamente técnicos y jurídicos para hacer la valoración que se nos ha solicitado, como se viene insistiendo, exclusivamente dentro de los estrictos parámetros de legalidad.

En efecto, este Consejo no puede poner en duda que lo informado por el Gobierno constituya el impacto económico real de la aplicación de la Ley Foral aprobada por el Parlamento de Navarra y que con la planificación educativa realizada por el Departamento de Educación se haya intentado perseguir una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos optimizando los recursos económicos de los que dispone la Administración educativa foral. E, incluso, no descarta que pueda ser una decisión estrictamente guiada por los principios de eficacia y eficiencia de los recursos públicos. Pero también consideramos que la cuestión excede de lo que es meramente la gestión de recursos públicos y se encuadra en el ámbito de la política pública sobre la manera de proyectar lo establecido en la normativa básica de educación, concretamente, en lo referente a la priorización progresiva de la enseñanza pública y el modo de hacerlo. Y ello constituye, en todo caso, una decisión político-económica que no corresponde analizar a este Consejo porque no tiene elementos de juicio suficientes para valorar si existen otras soluciones alternativas que cumplan el referido objetivo.

Lo que nos corresponde, únicamente, es dar respuesta a la consulta planteada desde la integración de los criterios de conveniencia y oportunidad en el juicio de constitucionalidad y legalidad.

2. La adecuación a derecho de la finalidad y efecto de la Ley Foral

Se tratará, por tanto, a la hora de encarar la valoración sobre esos aspectos, de determinar previamente qué finalidad persigue el conjunto de la norma foral, para, posteriormente, y en su caso, deducir si ello contradice la regulación de la programación educativa por incumplir los requisitos legales de satisfacción de las necesidades de escolarización y de respeto a las consignaciones presupuestarias.

Dicha determinación previa debe partir del siguiente texto del apartado 1 de la disposición transitoria: *«se establece una moratoria de un año para la aplicación de las reducciones de aulas en la renovación y modificación de los conciertos educativos que deben ser actualizados para el curso 2026/2027, y en la planificación del número de aulas en los centros públicos, manteniéndose dicho curso las unidades tanto públicas como concertadas existentes en la actualidad en los niveles educativos a los que afectan los conciertos».*

Tal y como hemos avanzado, el efecto que produce la aplicación de dicha disposición (en cualquiera de sus lecturas) es el mantenimiento de la programación educativa correspondiente al curso 2025-2026 para el próximo curso 2026-2027, de manera que la oferta educativa que debe realizar el Departamento de Educación debe (al menos) contar con el mismo número de aulas o unidades que el existente en el presente curso, tanto en los centros concertados, como en los centros públicos en los niveles educativos a los que afectan los conciertos, es decir, y salvo error de interpretación de este Consejo, se tratará de aquellos que afecten a los conciertos singulares que recaen sobre el segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, cuya renovación correspondía efectuar para el próximo curso, como a aquellos otros conciertos de diferentes niveles sobre los que, en su caso, procedería la actualización a efectos de la modificación prevista en el artículo 46 del DF 416/1992.

Pero, aunque es un efecto que se produce, como se ha mencionado, de forma directa sin necesidad de actos de aplicación, máxime cuando la disposición derogatoria se refiere explícitamente a la resolución administrativa que ponía fin al procedimiento de renovación de conciertos iniciado en

noviembre de 2025, la finalidad de la norma en su conjunto no es esa.

Cierto es que el objetivo no se explicita en la forma adecuada para ello, -su Preámbulo-, pero como se ha advertido, el contexto en que la misma se ha tramitado, su título y el articulado evidencian que la verdadera finalidad de la Ley Foral 10/2026 es regular la forma en que la Administración educativa debe dar a conocer los criterios para la renovación de los conciertos, la articulación de la participación de los centros que participen en los procedimientos y, fundamentalmente, la reducción de las ratios máximas y de las unidades de una forma igualitaria en los ámbitos público y concertado; contenido normativo, sobre el que reiteramos la valoración realizada en el dictamen número 23/2026 con inclusión de las dudas que nos ha suscitado en algunos de sus extremos relativos a la valoración de criterios y reducción de unidades.

Y es con el propósito de que dicha nueva regulación se aplique a partir del curso 2027-2028, y, más explícitamente, según el apartado 2 de dicha disposición transitoria, la correspondiente a la reducción de ratios máximas, por lo que el legislador foral «*con el fin de garantizar la seguridad jurídica y de aplicar de forma correcta lo dispuesto en esta ley foral*», ha establecido la referida moratoria que, al buscar esa igualdad de criterios en la reducción de ratios, se ha extendido, no solo a la renovación y modificación de los conciertos, sino también a la planificación del número de aulas en los centros públicos.

Ya hemos dicho que la moratoria sobre la renovación de los conciertos todavía en vigor encuentra correspondencia con la naturaleza jurídica contractual del concierto y los límites temporales establecidos en la normativa básica. Y hemos apuntado, también, que la medida administrativa objeto de ley singular resulta razonable, proporcionada e idónea, así como respetuosa con el derecho de igualdad y de la tutela judicial efectiva en una ponderación racional de los intereses en conflicto, lo cual, en la sede en la que ahora nos encontramos, no deja de constituir una conclusión positiva de la conveniencia y oportunidad de la moratoria de la norma en lo que a los centros concertados se refiere.

Se tratará, por tanto, de analizar, para agotar la respuesta que se nos peticiona, si el mantenimiento de la planificación educativa para el próximo curso cumple con los requisitos que la consulta cuestiona, lo que haremos a la luz de la normativa educativa y jurisprudencia interpretativa de la misma, que ya hemos expuesto y analizado con profusión en nuestro dictamen 23/2026, y al hilo de la fundamentación y conclusiones vertidas en el mismo, advirtiendo, nuevamente, que el juicio solo puede realizarlo este Consejo sobre el mantenimiento de las unidades concertadas al carecer de datos y de los criterios que se utilizan para el mantenimiento o reducción de unidades en los centros públicos, donde no existe un parámetro de ratio mínima, como sí sucede en la educación concertada ex artículo 16 del RCE y artículo 16 del DF 416/1992.

Recordaremos así, brevemente, que dicha normativa, por lo que se refiere a los conciertos educativos, establece, en primer lugar, unos requisitos mínimos (artículo 14.2 LODE) de los que interesa destacar el consistente en la relación numérica alumno-profesor o ratio máxima, establecida con carácter máximo en el artículo 157.1.a) de la LOE y desarrollada en el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, pudiendo ser, por tanto, objeto de reducción en su establecimiento y aplicación por las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, nos encontramos con los denominados requisitos generales, recogidos en el artículo 116 de la LOE y 21 del RCE, relativos al ofrecimiento de enseñanzas declaradas gratuitas y a la satisfacción de necesidades de escolarización (apartado 1) junto con la suficiencia de consignaciones presupuestarias (apartado 2 de dicho precepto y arts. 43 RCE y 43 DF 416/19912). Y en este sentido, como advertíamos, el Tribunal Supremo (por todas STS 13 de febrero de 2017, rec. 1313/2015) ha venido diferenciando entre las ratios y la satisfacción de las necesidades de educación; y lo que es más importante, ha venido interpretando la referida satisfacción de las necesidades de escolarización de conformidad con lo dispuesto en los artículos 108, 109 y 116 de la LOE. Y así, y no obstante las dos sentencias puntuales referidas en nuestro dictamen [SSTS 17 y 18 de mayo de 2016, (rec. 3291/2014 y 2285/2014)], su doctrina ha sido pacífica [por todas, STS de 25 de mayo de 2016 (rec. 4102/2014)] y STS 1302/2020,

de 14 de octubre (rec. 4547/2018)] en el sentido de considerar que para reducir unidades deben concurrir dos circunstancias: que mermen las solicitudes de ese centro, y que la ratio profesor/alumno sea inferior a la media establecida en la zona para la etapa educativa. Como sabemos también, la ratio media (mínima para los conciertos), se encuentra regulada en los ya citados, y correlativos, artículos 16 del RCE y del DF 416/1992 con carácter reglado. Y cierra la regulación de este requisito las excepciones que el artículo 17 del DF 416/1992 contempla para exonerar de su cumplimiento y que, como expusimos, en Navarra, adquiere un carácter más amplio al contemplar una de ellas de una manera tan laxa que se convierte en una facultad discrecional de la Administración educativa foral (artículo 17.1.c) del DF 416/1992), como, además, puede comprobarse en lo reflejado en los antecedentes respecto de los centros a los que ha sido aplicada. En definitiva, como afirmábamos, la jurisprudencia ha venido entendiendo que, en la medida en que el centro cumpla por etapa la ratio exigible entre número de alumnos/profesor y no haya habido disminución de solicitudes, el concierto debe ser renovado sin que quepa tampoco su modificación, considerando que las necesidades de educación vienen marcadas por las solicitudes o demanda. Todo ello, ciertamente, al amparo de la redacción de la LOE anterior a la LOMLOE.

Y, finalmente, se encontrarían los criterios para renovar a falta de consignaciones presupuestarias para mantener todas las unidades, a los que se refiere, tanto el artículo 43 RCE, como el parejo del DF 416/1992, en relación con el citado artículo 116.2 de la LOE, que establece el orden de preferencia ante esa falta de recursos públicos para concertar todas las unidades que cumplieran los requisitos anteriores (aquellos que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo, los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa), criterios, todos ellos, de valoración discrecional y motivada.

La interpelación directa que recibimos es la de responder al juicio que nos merece el cumplimiento de las necesidades educativas, parámetro en el que, como se desprende del expediente, el Departamento de Educación

reveló, una vez presentadas las solicitudes por los centros, además de la ratio media resultante (que rectificó tras la impugnación judicial de la Resolución 391/2025, de 28 de noviembre, de la directora general de Personal e Infraestructuras), dos criterios: *«que la ratio media de la etapa no obligue a concertar una unidad para la que no hay ninguna solicitud en 3 años; y que, por cada área de influencia de escolarización, no se produzca una sobredotación de plazas teniendo en cuenta la planificación general educativa»*, lo cual, propició la reducción de determinadas unidades pese a la existencia de demanda y cumplimiento de la ratio media, derivando al alumnado solicitante de las mismas a otros centros.

Como hemos expuesto, para este Consejo, las últimas modificaciones de la LOE a través de la LOMLOE, en relación con la programación general de la enseñanza, van dirigidas a fortalecer la oferta educativa de la red pública, eso sí, fundamentalmente, en el primer ciclo de la Educación Infantil (art. 15 de la LOE según redacción de la LOMLOE y disposición adicional tercera de esta última). Sin embargo, la traducción que ello puede tener en la práctica no ha sido aclarada en las Sentencias del Tribunal Constitucional números 34/2023, de 18 de abril, y 49/2023 de 30 de abril, en el sentido de si con estas modificaciones se mantiene el carácter complementario defendido hasta ahora por la jurisprudencia entre la enseñanza concertada y la enseñanza pública. Y aunque toda la jurisprudencia estudiada relativa a la interpretación de la satisfacción de necesidades de escolarización es anterior a la reforma generada por la LOMLOE, también hemos indicado que el criterio de la demanda social no ha desaparecido, sino que puede entenderse incluido en el apartado 2 del artículo 109 cuando dispone que esta programación se realizará tomando en consideración los derechos y libertades y la elección de todos los interesados.

De hecho, de las citadas SSTC solo se obtiene la conclusión de que la programación con el objetivo de garantizar plazas públicas suficientes es un fin constitucionalmente legítimo, pero no deriva el Alto Tribunal otras consecuencias, ni ofrece pautas sobre cómo debe ejecutarse tal mandato, limitándose a señalar que tal fin no implica la supresión o reducción de las plazas concertadas. Es cierto, no obstante, lo hemos destacado también en

nuestro anterior Dictamen, y lo volvemos a hacer, que las citadas sentencias afirman que no debe desprenderse de la existencia de plazas públicas suficientes la denegación de un concierto.

Por ello, podríamos decir que la redacción actual de la LOE podría dar lugar a una nueva interpretación en la jurisdicción contencioso-administrativa del requisito de satisfacción de necesidades de escolarización, en el sentido de entender que, en el mismo, tendría cabida lo que parece ser la intención legislativa de garantizar y reforzar la oferta de plazas públicas.

Consecuentemente con ello, este Consejo no podría rechazar *a priori* que la planificación y oferta educativa pudiera incluir otros criterios para cubrir el requisito de la satisfacción de las necesidades educativas distintos a los hasta ahora establecidos por la doctrina jurisprudencial, porque el contenido y la finalidad de los artículos 108 y 109 de la LOE, a cuyo amparo deben interpretarse, son distintos a los que hasta ahora han sido tomados como referencia. Y en ese sentido, tampoco cabría reproche de legalidad a la aplicación que la Administración educativa foral pudiera realizar de dichos preceptos en el establecimiento de unos criterios que supongan como efecto más evidente un desplazamiento de alumnos y alumnas desde centros concertados hasta los públicos con el consiguiente incremento de éstos, dentro, lógicamente, de un contexto de cumplimiento del resto de los requisitos, no sólo sustantivos, sino también procedimentales, a observar en todo proceso de renovación.

Pero si lo que se pide por los Grupos consultantes es la respuesta a si mantener la planificación educativa del pasado curso supone el incumplimiento de la satisfacción de las necesidades educativas, la respuesta no podría ser categóricamente afirmativa, o lo que es lo mismo, no podríamos sostener que, de una manera general, el mantenimiento de las unidades concertadas no satisfaga ese requisito, o que la falta de satisfacción por alguna de ellas suponga un efecto desproporcionado, en términos de conveniencia y oportunidad, en relación con la finalidad que la norma foral pretende lograr.

Repárese, en primer lugar, en que ninguna unidad ha sido denegada por no cumplir el requisito de la falta de solicitudes (si bien con el laxo carácter temporal establecido por el departamento) que es el que de manera pacífica ha sido declarado jurisprudencialmente como fundamento de dicha reducción.

Pero más allá de ello, el análisis del expediente de renovación de conciertos, y de su resolución, revela que, de las 13 unidades cuya renovación ha sido denegada para el segundo ciclo de Educación Infantil (una unidad de San Fermin Ikastola de Cizur Menor, una unidad de Lizarra Ikastola, una unidad de Santa Ana de Estella, una unidad de Tantirumairu Ikastola de Lesaka, una unidad de Nuestra Señora de los Dolores de Mendavia, una unidad de Luis Amigó de Mutilva, una unidad de La Compasión Escolapios de Pamplona, una unidad de Nuestra Señora del Huerto de Pamplona, una unidad de Sagrado Corazón de Pamplona, una unidad de San Cernin de Pamplona, una unidad de Santa Maria la Real de Sarriguren y una unidad de Escuelas Pías de Tafalla), y que ahora mantienen sus unidades, quedarían, según los datos que constan en el expediente que se nos ha remitido, por encima de las ratios medias un total de siete: San Fermin Ikastola (21,4 sobre 17), Lizarra Ikastola (15,8 sobre 15), Santa Ana de Estella (17,1 sobre 15), Luis Amigó (21,16 sobre 17), Nuestra Señora del Huerto (19,75 sobre 17), Sagrado Corazón de Pamplona (21,22 sobre 17) y Santa Maria la Real (21 sobre 17). En otro de ellos, (San Cernin) que fue denegado con base en el criterio de la sobredotación, hasta ahora, como se ha expuesto, ajeno a cualquier interpretación jurisprudencial, también se alcanza la ratio media toda vez que, aun cuando no consta explícitamente en el informe del Servicio de Inspección, si tenemos en cuenta las 76 solicitudes de preinscripción para el primer curso del segundo ciclo de Educación Infantil, y partiendo de que las 12 unidades actuales se dividen en 4 por cada curso del ciclo, no nos sería difícil afirmar tal cumplimiento en la medida en que obtendríamos una ratio de 19 sobre 17.

Sí es cierto que, en los cinco centros restantes, no se cumpliría esa ratio media. Y dos de ellos, Labiaga ikastola (11,66 sobre 15) y Tantirumairu Ikastola (8,5 sobre 15), quedan algo lejos de su cumplimiento. Ahora bien, los tres restantes, Nuestra Sra. de los Dolores (13,4 sobre 15), la Compasión

(15,5 sobre 17) y Escuelas Pías (13,8 sobre 15) han quedado muy cerca de ese cumplimiento.

Y si seguimos dando respuesta a todo lo consultado, deberemos también entrar en la cuestión de si la planificación resultante de la moratoria implica una oferta educativa que excede de las consignaciones presupuestarias. Ya hemos dicho que la disponibilidad de consignaciones presupuestarias es un requisito para la renovación de los conciertos, a falta del cual, entran en juego los criterios de preferencia (art. 116.2 LOE).

El Tribunal Supremo ha venido señalando la necesidad de motivar su falta con razones concretas y no con argumentos genéricos, en la medida en que la reducción del concierto afecta a derechos fundamentales y *«tratándose de decisiones que afectan directamente al derecho fundamental a la educación y al derecho de los padres a elegir la enseñanza que desean para sus hijos, la Administración debe motivar decisiones que inciden en ellos, no sólo con argumentos genéricos, sino con razones concretas y, sobre todo, acreditando, cuando se aduce ese motivo, que no cuenta con fondos suficientes para mantener el número de unidades de enseñanza primaria y secundaria que hasta ese momento venía financiando en el centro, respecto del cual no se ha objetado que incumpla los requisitos necesarios para la renovación del concierto que establece el artículo 43 del RCE»* (por todas, STS de 27 de septiembre de 2004, Sala de lo Contencioso, sección 7ª, rec. 6654/2001; STS de 22 de noviembre de 2004, Sala de lo Contencioso, sección 7ª, rec nº2132/2001), lo cual, resulta de aplicación al correlativo artículo 43 del DF 416/1992. Recordaremos, además, que el mismo Tribunal Supremo ha señalado que, aunque el artículo 27.9 de la CE es de configuración legal, tiene trascendencia constitucional en lo que se refiere a enseñanza obligatoria, pues cuando lo que se discute es si un centro cumple o no los requisitos para la suscripción del concierto, afecta a derechos fundamentales y es susceptible de discusión por el procedimiento de derechos fundamentales (STS de 19 de julio de 1990). Y también ha establecido que el deber de ayuda contemplado en el artículo 27.9 CE *«en cuanto garantía del derecho a la elección de centro en condiciones de igualdad, se vulnera si se deniega o reduce un concierto sin el fundamento derivado del incumplimiento de los requisitos que lo*

determinaron, de acuerdo con lo establecido en el art. 62 de la Ley 8/1985 de 3 de julio y artículo 42 y siguientes del Real Decreto 2377/1985 de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos» (por todas, STS de 9 de febrero de 2010, Sala de lo Contencioso, sección 4ª, recurso nº 416/2007).

Por tanto, será causa válida de denegación del concierto la inexistencia de consignación presupuestaria disponible, siempre que haya sido debidamente justificada en el procedimiento y la resolución denegatoria de la renovación del concierto sea motivada (SSTS de 7 de noviembre de 2016, Sala de lo Contencioso, sección 4ª, rec. 2462/2015, de 20 de setiembre de 2018, Sala de lo Contencioso, sección 4ª, rec nº 2338/2016, o de 16 de diciembre de 2016, Sala de lo Contencioso, sección 4ª, rec nº 2728/2015).

Pues bien, a juicio de este Consejo, del expediente que hemos solicitado a la vista de las cuestiones planteadas, no se desprende debidamente justificado el incumplimiento de dicho requisito.

El Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 12 de noviembre de 2025, autoriza a la directora general de Personal e Infraestructuras la adquisición de un compromiso de gasto plurianual de 134.134.026,24 euros, destinado a financiar la renovación del concierto educativo de las enseñanzas de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030. Y obsérvese que, dicha consignación presupuestaria, recae sobre una previsión de 289 unidades para concertar en el segundo ciclo de Educación Infantil y 100 unidades en Bachillerato, o lo que es igual, el mismo número de unidades concertadas en el periodo anterior.

Con posterioridad, una vez realizadas las evaluaciones por parte del Servicio de Inspección, en las que, como se desprende de los antecedentes, se aplicaron ya los criterios posteriormente dados a conocer en la sesión de la Comisión de Conciertos de 26 de marzo de 2026, el referido Acuerdo se modifica por el de 1 de abril de 2026, autorizando a la directora general de Personal e Infraestructuras la adquisición de un compromiso de gasto

plurianual para la financiación del concierto educativo de las unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030 y en el sentido de incrementar el gasto plurianual máximo autorizado destinado a financiar la renovación de los conciertos educativos, que pasa de 134.134.026,24 euros a 138.007.554,56 euros para concertar 276 unidades de segundo ciclo de Educación Infantil y 101 de Bachillerato, de manera que la consignación se incrementa pese a la reducción de 13 unidades con la única ampliación de una unidad en la etapa de Bachillerato.

Y la motivación que la Administración educativa ofrece consiste en:

«A pesar de que dicha propuesta conlleva una reducción de 13 unidades concertadas con respecto al presente curso escolar 2025-2026, las modificaciones que se han producido en los módulos de la concertada desde el mes de noviembre de 2025, derivadas de las subidas salariales del 2,5% y del 1,5%, conllevan un incremento del gasto previsto inicialmente para la renovación de los conciertos de segundo ciclo de Educación Infantil y Bachillerato, en los centros educativos concertados de la Comunidad Foral de Navarra, para los cursos 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029 y 2029/2030».

Estos datos, a juicio de este Consejo, no revelan ni falta de consignaciones presupuestarias, ni motivación suficiente de su supuesta insuficiencia.

Las consignaciones presupuestarias previstas en el mes de noviembre de 2025 contemplaban, prácticamente, la renovación de todas las unidades concertadas existentes en el último curso. Fue con posterioridad, cuando la Administración educativa, realizando una valoración, entre otros extremos, de las necesidades de escolarización, y aplicando unos criterios que no constaban en la convocatoria, redujo las referidas unidades.

No obstante, la autorización de gasto se incrementó. Pero ello no significa que el presupuesto fuera insuficiente para el concierto de las unidades previstas inicialmente. La razón del incremento se fundamentó en la imputación de la subida salarial del profesorado de los centros concertados como consecuencia del incremento del salario funcional.

Ese incremento del gasto no constituye suficiente motivación de la insuficiencia de recursos públicos para renovar los conciertos. No lo es, porque ese incremento salarial no debía en su momento imputarse en el cálculo del coste del módulo destinado a los salarios del personal de la educación concertada, sino contemplarse con posterioridad e incrementar, en consecuencia, el crédito máximo autorizado con cargo a las partidas G/ 410003 41600 4811 322100 «*2º Ciclo de Educación Infantil. Centros privados concertados y/o subvencionados*», en caso de las enseñanzas de Educación Infantil, y a la G/ 410003 41600 4811 322C00 «*Bachillerato. Centros privados concertados y/o subvencionados*», en caso de las enseñanzas de Bachillerato, -partidas ambas, ampliables, conforme a la Ley Foral 16/2025, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2026 [art. 5 apartado 4.3 letra e)]-, como obligación legal derivada del denominado principio de analogía retributiva positivizado en el artículo 12.6 de la Ley Foral 26/2002, de 2 de julio, de medidas para la mejora de las enseñanzas no universitarias.

O lo que es lo mismo, si se hubieran concertado todas las unidades previstas inicialmente dentro de la consignación presupuestaria, la autorización de gasto, necesariamente, se debería haber ampliado para cubrir dicho incremento salarial sin afectar al requisito legal de la suficiencia de las consignaciones presupuestarias para concertar todas las unidades.

En consecuencia, tampoco desde esta perspectiva considera este Consejo que la moratoria supone una planificación educativa que contradiga lo requerido en la legislación básica.

Recapitulación

Recapitulando todo lo razonado en el Dictamen 23/2026 junto a lo desarrollado en el presente, nuestras consideraciones, en relación con las explícitas consultas planteadas, serían las siguientes:

1.- Con la finalidad de responder a la cuestión recogida en el apartado a), este Consejo considera que la Ley Foral 10/2026, constituye una *ley singular* respecto de la regulación contenida en sus disposiciones transitoria,

apartado 1, y derogatoria, de carácter autoaplicativo, para un supuesto y destinatarios concretos, al dejar sin efecto la programación de conciertos educativos llevada a cabo por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y establecer, mediante su mantenimiento, el número de unidades concertadas para el próximo curso 2026-2027, incluyendo las 13 que habían sido objeto de supresión. Ello, no obstante, y por lo que se refiere a estas unidades de los centros concertados, la norma superaría el canon de constitucionalidad desde la perspectiva del principio de igualdad y de la tutela judicial efectiva y se presentaría como razonable, proporcionada e idónea para alcanzar los objetivos generales que constituyen la finalidad de la misma. En consecuencia, resultaría conforme al ordenamiento jurídico y al orden competencial.

2.- Con la finalidad de dar respuesta a lo solicitado en el apartado b) de la consulta, y partiendo del referido carácter singular de sus disposiciones, este Consejo no tiene datos suficientes para conocer el concreto alcance que la Ley Foral 10/2026 puede tener en relación con la planificación educativa en la enseñanza pública. Desde la lectura de la moratoria como medida que se limita a mantener (conservar) las unidades, no se aprecian razones para entender vulnerados los referidos derechos fundamentales y se podría también presentar como razonable, proporcionada e idónea. Sin embargo, una interpretación que implicara, además de la conservación de las actuales unidades educativas, la imposibilidad de creación de nuevas unidades en los centros públicos, en principio y con carácter general, no cumpliría con dichos parámetros. Ello, no obstante, la falta de datos sobre su concreto alcance, así como el carácter excepcional derivado de su propia transitoriedad, si bien nos impide afirmar que cubra los cánones de constitucionalidad, tampoco nos permite considerar que se exceda de sus límites.

3.- Con la finalidad de dar respuesta a lo solicitado en el apartado c), este Consejo considera que el articulado de la Ley Foral 10/2026 se podría adecuar al ordenamiento jurídico siempre que se tengan en cuenta las observaciones expuestas a continuación sobre el apartado 2 del artículo 1 y el artículo 2.

Así, el artículo 1.2, sobre el que, explícitamente, se realiza la consulta correspondiente al apartado c), resultaría adecuado siempre que se interpretara primero, que es la Administración educativa la competente para aprobar o denegar las solicitudes de conciertos, lo que incluye su renovación (o su modificación); segundo, que la presentación de criterios por parte de los centros educativos se enmarca en el derecho a la participación de los sectores afectados, tal y como prevé el artículo 27.5 de la CE y el artículo 109.2 de la LOE; y, tercero, que la Comisión de Conciertos podrá evaluarlos, dentro de su competencia propositiva, pero no parece adecuado al ordenamiento jurídico el carácter obligatorio de dicha evaluación.

Respecto al artículo 2, a juicio de este Consejo, en cuanto a la utilización de los mismos criterios para la reducción de las ratios máximas en la enseñanza concertada y en la pública resulta adecuado al ordenamiento jurídico. Sin embargo, la utilización de los mismos criterios para la reducción de ratios mínimas, dado que el precepto, pese al Título de la Ley Foral, no las excluye, y, sobre todo, de unidades docentes, no parece adecuarse al ordenamiento jurídico.

4.- Y con la finalidad de ofrecer la valoración que se nos peticiona en el apartado d), este Consejo, previa advertencia de que el juicio se hace desde estrictos parámetros de constitucionalidad y legalidad, considera que la planificación educativa que resulta del mantenimiento de las unidades en centros concertados derivada de la aplicación de la Ley Foral 10/2026 sería acorde al ordenamiento jurídico en relación con el requisito legal de la satisfacción de las necesidades educativas en, al menos, 8 de las 13 unidades prorrogadas, encontrándose otras tres muy cerca del mismo. Además, todas ellas cumplirían con el requisito de la suficiencia de las consignaciones presupuestarias. En consecuencia, con carácter general, el mantenimiento de las unidades concertadas no supondría un efecto desproporcionado, en términos de conveniencia y oportunidad, en relación con la finalidad que la norma foral pretende lograr.

No podemos, sin embargo, hacer valoración alguna sobre el mantenimiento de las unidades en la educación pública, dada la falta de

sometimiento de la misma a requisitos legales sobre ratios mínimas y/o existencia de solicitudes, así como por el desconocimiento de este Consejo acerca de los criterios utilizados para su creación o reducción y de los datos sobre el número de alumnos/alumnas en cada aula que el mantenimiento de las mismas unidades conlleva como consecuencia de la moratoria.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que, dejando a salvo las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, la Ley Foral 10/2026, de 20 de mayo, de prórroga de unidades concertadas y bajada general de la ratio máxima de alumnado por unidad escolar como consecuencia de variaciones en el número de alumnado en centros sostenidos por fondos públicos, encontraría acomodo en el orden constitucional de competencias y en la legislación básica estatal.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.