



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe emitido a petición de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, con fecha 17 de octubre de 2016, sobre la obligación del Departamento de Educación de proporcionar al Parlamentario Foral, Sr. Catalán Higuera, copia de ciertos informes elaborados por el Departamento de Educación, así como sobre si la respuesta dada por el citado Departamento a dicha petición vulnera el derecho a la información de los Parlamentarios y de las Parlamentarias Forales.

Pamplona, 20 de octubre de 2016.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 17 de octubre de 2016, tienen el honor de elevarle el siguiente

INFORME

I ANTECEDENTES.

1.a) Mediante escrito de 9 de septiembre de 2016 el Parlamentario Foral, Sr. Catalán Higuera, formuló petición de información relativa a lo siguiente:

*"Copia de los **Informes elaborados** por el Departamento de Educación en relación a la Evaluación del Programa de Aprendizaje de Inglés y la planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros que ha anunciado va a realizar".*

Tramitada dicha petición en la forma reglamentaria por la Presidenta del Parlamento ante el Gobierno de Navarra, el Consejero de Educación respondió de esta forma (30 de septiembre de 2016):

*"Todos los informes que se solicitan, **a día de hoy en proceso de elaboración**, serán entregados en la comparecencia parlamentaria del Director General de Educación prevista para el 25 de octubre, fecha para la cual está previsto que se hallen completamente redactados".*

b) En vista de lo anterior, a solicitud del Sr. Catalán Higuera, la Junta de Portavoces, en sesión del pasado día 17 del mes en curso, acordó:

"Solicitar a los Servicios Jurídicos la emisión de un informe sobre la obligación del Departamento de Educación de proporcionar al Parlamentario Foral, Sr. Catalán Higuera, copia de los Informes elaborados por el Departamento de Educación en relación a la Evaluación del Programa de Aprendizaje de Inglés y la planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros que ha anunciado va a realizar, así como sobre si la respuesta dada por el citado Departamento a dicha petición vulnera el derecho a la información de los Parlamentarios y de las Parlamentarias Forales (9-16/PEI-00494)".

c) Con anterioridad a todo ello, el Sr. Catalán Higuera formuló diversas peticiones al Gobierno de Navarra en relación con la evaluación del PAI, de entre las que cabe destacar la de 16 de junio de 2016, en la que solicitaba "*copia de los informes que disponga el Departamento de Educación sobre la evaluación que ha realizado en centros que tienen implantado PAI*". En función del momento en que se formula la calendada petición, esta comprendía al menos los estudios sobre diagnóstico de interés social (DisPAI), sobre lo cual informó el Consejero en la comparecencia de 26 de abril de 2016, a que se aludirá en el antecedente 2.a). De acuerdo con el Registro parlamentario, la información solicitada fue remitida al Parlamento el 1 de julio de 2016 y entregada al peticionario ese mismo día, sin que conste incidencia alguna relativa a una eventual insuficiencia de la documentación aportada. La documentación aportada consistía en informes de resultados sobre evaluación individualizada 2015-2016 de diversos centros educativos. Cabe colegir, en consecuencia, que se accedió a lo pedido en debida forma.

2. No puede abordarse debidamente el análisis de la problemática planteada sin poner de relieve el marco circunstancial en que se produce, con incidencia sobre una materia de recurrente debate en este Parlamento, cual es la relativa a la evaluación del Programa de Aprendizaje de Inglés y la posterior planificación de las enseñanzas en idiomas extranjeros. Son numerosas las preguntas, peticiones de información y comparecencias que han tenido lugar en relación con esta temática, pero nos ceñiremos solo a aquellas que tienen una relación directa e inmediata con la cuestión que nos ocupa.

a) En la comparecencia del Consejero de Educación del 26 de abril de 2016 sobre las conclusiones del estudio sociológico del PAI (Diagnóstico de interés social o, en sus siglas DisPAI), el miembro del Gobierno afirmó:

*"Quiero recordarles, al hilo de todo lo anterior, que estamos cumpliendo con el calendario y el programa de evaluación del PAI que anunciamos en su día ante el Consejo Escolar de Navarra y ante esta misma Comisión. **En estas fechas se está llevando a cabo la última parte de la evaluación** –que es la que se hace a los alumnos– que hemos denominado EcdPAI, es decir, Evaluación de Competencias y Destrezas. **Solo cuando hayamos analizado el conjunto de datos obtenidos en todo el proceso de evaluación estaremos en disposición de comunicar a este Parlamento y a la comunidad educativa navarra las medidas que aplicará el Departamento de***

Educación para la mejora del PAI que nos demanda la comunidad educativa; y **tenemos previsto que este anuncio se pueda producir antes de final de este año 2016**. Creo que es evidente que no podemos adelantar decisiones antes de completar todo el proceso de estudio y análisis y de estructurar un plan de actuación global".

El 5 de septiembre de 2016 tiene entrada en este Parlamento escrito del Consejero de Educación con el siguiente contenido:

*"Por la presente manifiesto mi interés en que el Director General de Educación, Roberto Pérez Elorza, comparezca ante la Comisión de Educación del Parlamento de Navarra en la **última semana de octubre de 2016**, para dar a conocer los resultados de la evaluación del Programa de Aprendizaje en Inglés y, en consecuencia, la planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros.*

*De acuerdo con el calendario presentado ante la Comisión de Educación en su día, el análisis del proceso de evaluación del PAI y la planificación posterior **estarán concluidos para las fechas indicadas, no antes, por lo que ruego atienda este aspecto de la presente solicitud.**"*

De dicha petición de comparecencia dio noticia la nota de prensa del Gobierno de Navarra de 5 de septiembre de 2016 y, asimismo, se hicieron eco de ella algunos medios de comunicación de Navarra.

El día 12 de septiembre de 2016, la Mesa del Parlamento dispuso que la comparecencia del Director General tuviese lugar ante la Comisión de Educación, cuya celebración habría de tener lugar el 25 de octubre de 2016, conforme a lo acordado el pasado día 17 del mes en curso.

c) El Parlamentario Foral, Sr. García Jiménez, solicitó el día 8 de septiembre de 2016 la comparecencia del Consejero de Educación "*...para que explique los planes que tiene para su Departamento anunciados en rueda de prensa el día 5 de septiembre*". A su vez, en referencia más directa y explícita a la materia que nos ocupa, el Parlamentario Foral Sr. Catalán Higuera, solicitó en escrito de 19 de septiembre de 2016:

"Comparecencia del Consejero de Educación, como máximo responsable del Departamento, para que informe sobre los resultados de la evaluación del Programa de Aprendizaje en Inglés realizada por el Departamento. También deberá informar de las pretensiones que según hemos podido conocer tiene intención de desarrollar en la planificación de las enseñanzas en idiomas extranjeros".

La primera de tales solicitudes de comparecencia fue estimada el día 12 de septiembre y la segunda el día 26 del mismo mes. En la sesión del día 17 del mes en curso, la Mesa, previa audiencia de la Junta de Portavoces, resolvió que ambas comparecencias tuviesen lugar el día 25 del presente mes, esto es, en la misma sesión en que habría de comparecer el Director General de Educación, según lo ya precisado en el anterior apartado 2.b).

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. En los antecedentes de este informe se ha ubicado la petición de información del Parlamentario Foral Sr. Catalán Higuera en un marco temático y temporal del que cabe reseñar:

- El objeto de la petición de información versa sobre el proceso de evaluación del PAI llevado a cabo por el Departamento de Educación, en diversas fases y bajo distintas perspectivas y de la planificación ulterior – a la vista de los resultados de tal evaluación– de las enseñanzas en idiomas extranjeros.

- Una vez concluido el estudio sociológico del PAI (DisPAI) y en la misma sesión en que se dio cuenta de sus conclusiones ante la Comisión de Educación, el Consejero del ramo ya anunció la realización –iniciada en aquellos momentos– de la "*última parte de la evaluación*", referida a los alumnos, y a la que se denomina "*Evaluación de competencias y destrezas*" (*EcdPAI*, en sus siglas). El Consejero recordaba que era inexcusable contar con el análisis global de todo el proceso de evaluación para poder comunicar al Parlamento "*las medidas que aplicará el Departamento para la mejora del PAI*". Precisaba entonces que **tal comunicación no se podría producir "...antes de final de este año 2016"** y se hacía referencia a la pertinencia de "*...estructurar un plan de actuación global*", tras el mencionado proceso de análisis.

- El 5 de septiembre de 2016 el Gobierno de Navarra solicita la comparecencia del Director General de Educación "*en la última semana de octubre de 2016*" para trasladar al Parlamento los resultados de la Evaluación del PAI y la planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros. En el correspondiente escrito se aludía al cumplimiento del calendario anunciado ante la Comisión de Educación en abril del año en

curso (reseñada en el punto anterior) y se enfatizaba la necesidad de celebración de la comparecencia solicitada **en la última semana de octubre del año en curso, "no antes", porque la evaluación y la planificación "...estarán concluidas para las fechas indicadas"**.

- La petición del Sr. Catalán sobre los "*informes elaborados*" en relación con la evaluación del PAI y la "*planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros que ha anunciado va a realizar*" tiene lugar el 9 de septiembre de 2016, esto es, con posterioridad al escrito reseñado en el punto anterior, en el que se enfatizaba que ni el proceso de evaluación ni la planificación posterior podrían estar concluidas antes de la última semana de octubre de 2016. Hecho este que pudo ser conocido por el peticionario de la información y que, tal como se ha referido, fue hecho público por el Gobierno de Navarra el día 5 de septiembre de 2016.

- La respuesta del Consejero de Educación al peticionario Sr. Catalán, cursada el día 30 de septiembre de 2016, es menester reproducirla de nuevo:

"Todos los informes que se solicitan, a día de hoy en proceso de elaboración, serán entregados en la comparecencia parlamentaria del Director General de Educación prevista para el 25 de octubre, fecha para la cual está previsto que se hallen completamente redactados".

La contestación contiene dos partes separables y que, en cualquier caso, es necesario diferenciar. Por un lado, se afirma que los informes solicitados –a la sazón– se encontraban en proceso de elaboración y que se preveía que estuviesen completamente redactados para el próximo día 25 de octubre. Por otro, se sostiene que los informes se entregarían en la fecha citada, en que estaba prevista la comparecencia parlamentaria del Director General de Educación.

Así pues, lo que se afirma en primer lugar **implica inequívocamente que los informes no existen**, aunque están en fase de elaboración y su conclusión se prevea relativamente próxima. Lo que en segundo lugar se manifiesta es que, una vez concluida su redacción, se entregarían el día de la comparecencia del Director General. No se puntualiza que la entrega se realizaría solo al peticionario Sr. Catalán, de lo cual cabe inferir –como es usual en las comparecencias– que los informes serán puestos a disposición de todos los miembros de la Comisión de Educación. Lo cual, además, es

consistente con el propósito de la solicitud de comparecencia del Director General de dar a conocer (al Parlamento) los resultados de la evaluación del PAI y la planificación posterior de las enseñanzas en idiomas extranjeros.

- Como se ha precisado, la respuesta del Consejero de Educación es concluyente en el sentido de que **los informes solicitados por el Sr. Catalán están pendientes de elaboración y, por tanto, no pueden ser entregados**. Surge, no obstante, una hipotética duda acerca de cuáles sean los informes solicitados por el Sr. Catalán y cuales los que la Consejería considera pendientes de su redacción final. A título de simple conjetura pudiera suceder que, en el curso del proceso de evaluación, se hubiesen realizado otros informes singulares de resultados desde perspectivas parciales, en similar forma a los que fueran elaborados anteriormente desde el prisma sociológico (DisPAI) o sobre las destrezas y competencias del alumnado (EdcPAI), solicitados en su día por el Sr. Catalán y aportados por el Departamento. En este marco hipotético, tales informes parciales –de existir– serían diferenciables de lo que, cabalmente, constituiría un informe (en su caso, informes) derivado del análisis global de los resultados generales del proceso evaluatorio y de la planificación posterior de la enseñanza en lenguas extranjeras, documentación esta que, razonablemente, es la que se habrá de aportar en la sesión de comparecencia, según lo anunciado por la Consejería.

Desconocemos si tales informes parciales existen y si la pretensión del Parlamentario Foral peticionario es acceder a ellos, partiendo de la convicción personal acerca de su existencia.

2. En el acuerdo de la Junta de Portavoces por el que se solicita la emisión del informe que nos ocupa no se especifica ni precisa razón alguna en cuya virtud la respuesta del Consejero a la petición de información pueda vulnerar el derecho a la información del Parlamentario Foral peticionario. Desconocemos también las razones que han inducido al Sr. Catalán Higuera a solicitar este informe, porque la propia solicitud nos es desconocida. Todo lo cual no contribuye a esclarecer los eventuales puntos de controversia sobre los que deba centrarse nuestro análisis jurídico, que incide sobre un marco procedimental de las relaciones Gobierno-Parlamento, en el ámbito de la información sobre la actuación pública en materia educativa, que –en la forma que ha sido descrito anteriormente– no

presenta *prima facie*, a ojos del suscribiente, anomalías o insuficiencias manifiestas.

En efecto, es el propio Consejero quien solicita informar –a través del Director General de Educación– ante la Comisión parlamentaria competente acerca de la evaluación final y global del PAI y de la posterior planificación de la enseñanza en lenguas extranjeras. Solo con posterioridad, el Parlamentario Foral Sr. Catalán Higuera pide los informes elaborados sobre la materia, siendo así que en la propia solicitud de comparecencia se precisaba que los reiterados análisis y planificación solo estarían concluidos en la última semana de octubre. Así las cosas, no puede sorprender que la respuesta del Consejero a la reiterada petición sea una implícita negativa a la entrega (imposible) de informes no elaborados y, por tanto, inexistentes a la sazón. Dando por supuesto, por nuestra parte, la veracidad de tal circunstancia y entendiendo que los informes ya elaborados fueron entregados al Sr. Catalán en virtud de su anterior petición (9-16/PET-00398), según lo señalado en el antecedente 1.c). De la forma sucinta en que se han descrito los hechos, así contemplamos nosotros la situación, y esta aséptica observación no nos sugiere la producción de posibles anomalías desde la estricta perspectiva jurídica.

El Gobierno tiene derecho a comparecer ante la Cámara para informar sobre las actividades de su competencia, y así lo reconoce el RPN (artículo 203), de la misma forma que los Parlamentarios Forales y los Grupos Parlamentarios pueden solicitar su presencia a los mismos efectos (artículo 44.7.ª, 56 y 203 del RPN). Los Parlamentarios Forales, igualmente, pueden solicitar información y documentación derivada de la actividad pública gubernamental a través de los diversos mecanismos reglamentarios. En el caso que nos ocupa, el Gobierno –a través del Director General de Educación– ha pedido informar sobre la tan reiterada evaluación y planificación educativa y determinados Parlamentarios Forales han solicitado la comparecencia del Consejero de Educación para que informe sobre la misma materia. Por otra parte, un Parlamentario Foral –en el ínterin de la tramitación de la comparecencia del Director General de Educación– ha solicitado los "*informes elaborados*" por el Departamento competente respecto a la materia sobre la que ha de versar dicha comparecencia, así como la del Consejero del ramo. Obviamente, dichos informes son perfectamente diferenciables de la "*información*" que los

cargos públicos mencionados están dispuestos a suministrar a la Comisión de Educación y, cabalmente, pueden constituir un elemento relevante para el análisis y la evaluación parlamentaria de la política gubernamental y de ahí el interés mostrado en su consecución a través de la petición de que se trata. Pero es el caso que el Consejero de Educación anuncia que tales informes serán entregados en el propio acto de comparecencia que tendrá lugar el día 25 de octubre próximo, porque hasta entonces no estarán "*completamente redactados*".

En suma, se aprecia un interés concurrente del Gobierno en informar y del Parlamentario Foral Sr. Catalán Higuera en ser informado sobre los resultados de la evaluación del PAI y su posterior planificación que se materializa en el mismo interregno temporal. No observamos que en este proceso y en el momento actual, por las razones expuestas, se haya vulnerado el derecho a la información del Parlamentario Foral petionario desde el punto de vista jurídico-material: los informes no existen en el momento en que el Consejero de Educación responde al petionario y en esta respuesta se anuncia que, cuando de disponga de tales informes, estos serán entregados. Reiteramos que esta es la versión de la Consejería, de cuya veracidad no podemos dudar, a la luz de los hechos y circunstancias analizados y, singularmente, ante la ausencia de cualquier óbice a tal aserto expuesto, ya en el acuerdo de petición de informe jurídico, ya en la solicitud de este por el Parlamentario Foral interesado.

3. Tal como se ha señalado, desconocemos los términos de la eventual controversia que suscita la respuesta del Consejero del ramo, que parece no satisfacer al petionario de información. Llegados a este punto, sin perjuicio de lo ya argumentado, cabe solo un análisis jurídico-formal de dicha respuesta gubernamental en su contraste con las previsiones contenidas en el artículo 14.2 y 3 del RPN, que nuevamente hemos de transcribir:

"2. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Parlamentarios Forales tendrán la facultad de recabar de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, los datos, informes o documentos administrativos consecuencia de actuaciones realizadas por dichas Administraciones y entes, siempre que su conocimiento no conculque las garantías legalmente establecidas para la protección de los datos de carácter personal. Si el volumen de la

documentación dificultase la remisión de copia de la misma, el órgano administrativo competente facilitará el acceso del Parlamentario Foral a la documentación solicitada para que tome las notas que considere oportunas.

3. La solicitud se dirigirá en todo caso por medio del Presidente del Parlamento, y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra deberá facilitar, en el plazo de veinte días, la documentación solicitada. En caso contrario, aquélla deberá manifestar al Presidente del Parlamento, para su traslado al solicitante, las razones fundadas en Derecho que lo impidan. En el supuesto de que se soliciten datos, informes o documentos que consten en fuentes accesibles al público de carácter oficial, la Administración podrá limitarse a la indicación precisa del lugar en el que se encuentren disponibles, siempre que sean susceptibles de reproducción".

A la vista de la respuesta a la petición, bajo lo dispuesto en dicho precepto reglamentario y en el marco fáctico que ha sido descrito, cabe sostener, a nuestro juicio:

- El Parlamentario Foral tiene derecho a obtener los informes consecuencia de las actuaciones realizadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y esta tiene la obligación de aportarlos. Obviamente, ha de tratarse de informes existentes. No es dado solicitar ni es posible entregar lo inexistente. El adagio latino *lex neminem cogit ad impossibilia* (la ley no obliga a nadie a lo imposible), no hace sino recoger una exigencia inmemorial del derecho derivada de la naturaleza de las cosas y que trasciende la mera constatación del valor normativo de lo fáctico. Pues en efecto, si lo imposible no puede ser, hacer lo imposible tampoco puede ser. La virtualidad de los derechos y deberes entronca con los límites de la posibilidad.

- Los hechos ponen de relieve que la petición de informes se realiza en el curso de su realización y en esta medida la petición es anticipativa y preventiva. Así, partiendo de lo ya sustentado, va de suyo que no pueden ser entregados unos informes en el plazo de veinte días desde su solicitud siendo así que –como en el caso sucede– tales informes no están concluidos a la finalización de dicho plazo.

- La práctica parlamentaria –en un proceso que cabe calificar de lógico y razonable, incluso de necesario, pese al silencio reglamentario– ha fijado la regla de que la contestación gubernamental a la petición de información ha de trasladarse a la Presidencia del Parlamento para que

esta, a su vez, la haga llegar al peticionario, esto es, el mismo curso seguido en la tramitación de la solicitud, aunque en lógico sentido inverso.

Naturalmente, la entrega de la documentación por el Consejero en el acto de comparecencia se aleja de la práctica parlamentaria reseñada y esto podría constituir cierta irregularidad formal. Irregularidad que, en estos momentos, puede ser soslayada por el Gobierno de Navarra, ajustándose a dicha práctica. Todo ello bajo el supuesto, además, de que el peticionario Sr. Catalán Higuera tendrá acceso en todo caso a los informes solicitados.

4. Hemos planteado una posibilidad conjetural acerca de la eventual existencia de hipotéticos informes parciales de resultados de la evaluación del PAI, diferenciables de los generales acerca del proceso global de dicha evaluación y de la posterior planificación de la enseñanza, que el Departamento de Educación está dispuesto a entregar en la comparecencia del próximo día 25 de octubre. Hecho tal planteamiento, el caso amerita estas sucintas consideraciones:

- Si el Parlamentario Foral peticionario lo que desea solicitar es el acceso a tales informes parciales o singulares sobre resultados evaluatorios y no a los generales, hubiera sido conveniente formular la solicitud en unos términos de mayor precisión, máxime en el curso de una interacción Gobierno-Parlamento sobre la materia que nos ocupa como la que ha sido descrita y que no es menester reiterar.

- En el supuesto de que tales informes singulares existieran, no cabe duda de que el Sr. Catalán Higuera tiene el derecho a solicitarlos y el Gobierno de Navarra el deber de entregárselos, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Reglamento del Parlamento de Navarra. Y ello en idéntica forma a como se sustanciara su petición de información del pasado mes de junio, que se fraguó en la entrega por el Departamento de los Informes de resultados sobre Evaluación individualizada 2015-2016.

Lo concluyente, en cualquier caso y como venimos reiterando, es que el Departamento de Educación sostiene que los "*informes solicitados*" por el Sr. Catalán Higuera no estaban concluidos, lo que –a nuestros efectos– equivale a decir que no existen, en cuanto tales informes.

CONCLUSIÓN

A nuestro juicio, la respuesta del Consejero de Educación a la petición de documentación formulada por el Sr. Catalán Higuera no vulnera el derecho a la información de los Parlamentarios Forales. En cualquier caso, dicho Parlamentario Foral tiene derecho a acceder a los informes solicitados, obviamente, una vez estén elaborados y, por tanto, resulten disponibles.

Este es nuestro informe que, como siempre, sometemos a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 20 de octubre de 2016
Los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra