



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Servicios Jurídicos
Zerbitzu Juridikoak

Informe sobre el alcance de la afección de la proposición de ley foral para la mejora de las condiciones laborales del personal de los centros 0-3 de ámbito municipal (10-22/PRO-00014), sobre las competencias municipales y en sus presupuestos, con especial interés en los del año 2022, emitido a solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de fecha 19 de septiembre de 2022.

Pamplona, 30 de septiembre de 2022.



Parlamento de Navarra
Nafarroako Parlamentua

Los Servicios Jurídicos de la Cámara, en cumplimiento del Acuerdo de 19 de Septiembre de 2022 de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por el que se solicita la emisión de un informe sobre el alcance de la afección de la proposición de ley foral para la mejora de las condiciones laborales del personal de los centros 0-3 de ámbito municipal (10-22/PRO-00014), sobre las competencias municipales y en sus presupuestos, con especial interés en los del año 2022, tienen el honor de elevar el siguiente

INFORME

1º.- Solicitud de informe.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, con fecha 19 de septiembre de 2022 ha acordado solicitar a los Servicios Jurídicos de la Cámara la emisión de un informe jurídico sobre el alcance de la afección de la proposición de ley foral para la mejora de las condiciones laborales del personal de los centros 0-3 de ámbito municipal (10-22/PRO-00014), sobre las competencias municipales y en sus presupuestos, con especial interés en los del año 2022.

El texto de la proposición de ley foral (en adelante, la proposición) es el siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Decreto Foral 28/2007 consolidó y reguló en Navarra el Primer Ciclo de Educación Infantil como desarrollo del artículo 14.7 de la entonces recién aprobada Ley Orgánica de Educación (LOE).

Dicha regulación permitió la consolidación de una extensa red de centros públicos y privados ajustados a unas condiciones de bienestar y seguridad en la construcción y equipamiento de los propios centros, una estructura curricular que ha posibilitado un proceso óptimo de desarrollo y una exigencia de profesionales formados, para lograr que los centros de primer ciclo de educación infantil de la Comunidad Foral de Navarra fueran entornos educativos de calidad compensadores de las desigualdades personales, culturales y sociales.

La red de centros públicos de Educación Infantil adoptó centros de tipología diversa: Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra, Escuelas Infantiles

municipales e incluso aulas para niños de dos años en centros de Infantil y Primaria, con una diversidad de oferta y organización flexible tratando de dar respuesta a las diversas necesidades de las familias en el ámbito de la conciliación.

La participación del Gobierno de Navarra en las Escuelas Infantiles de titularidad municipal se realiza a través de convenios de financiación anuales, que permiten financiar parte del gasto de personal y gastos de funcionamiento diversos.

Los Ayuntamientos navarros han ido a lo largo de estos años tomando decisiones al respecto de la gestión del personal que atiende el ciclo 0-3, directores/as, educadores/as y personal auxiliar, por lo que se producen situaciones muy diversas. Algunos Ayuntamientos atienden sus centros con personal funcionario, y otros a través de contratos que son adjudicados a personal externo, aunque con los requisitos necesarios para atender al alumnado del ciclo.

Esta situación ha ido provocando diferencias en las condiciones laborales y, por supuesto, en el salario que perciben las trabajadoras, que en muchos casos es muy diferente de unas escuelas a otras, lo que provoca un evidente agravio comparativo, ya que su responsabilidad y sus funciones son las mismas independientemente del centro de responsabilidad pública en el que desarrollen su labor educativa.

Esta es la razón fundamental de esta ley foral: permitir una equiparación salarial entre los y las trabajadoras de las Escuelas Infantiles Municipales en la Comunidad Foral y las de aquellos centros que pertenecen al Gobierno de Navarra, actuando sobre el módulo de financiación para la gestión de estos centros de titularidad municipal que se incluye en los convenios anuales con los respectivos Ayuntamientos propietarios de las Escuelas Infantiles.

Artículo único. Mejora de condiciones laborales del personal de los centros 0-3.

El Departamento de Educación modificará los módulos de financiación de la gestión de centros de Primer Ciclo de Educación Infantil de forma que estos recojan la cuantía necesaria para equiparar, en cada caso, el salario del personal de los centros 0-3 de titularidad municipal al del personal de las Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra.

Disposición adicional única. Análisis modelos de gestión y financiación.

En el marco de sus competencias y en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley foral, el Gobierno de Navarra analizará, junto con las entidades locales, otros posibles modelos de gestión y financiación del ciclo, que permitan un mejor ajuste de la atención del alumnado a través de una bajada de ratios.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta ley foral.

Disposición final única. Entrada en vigor.

1. Esta ley foral entrará en vigor el 1 de enero de 2023, pero será de aplicación a todo el curso 2022-2023.

2. A efectos de poder cubrir el coste de la equiparación desde el inicio del curso 2022-2023, en el mes de enero de 2023 se realizará un abono extraordinario a los Ayuntamientos.”

2º.- Breve referencia a la regulación de la financiación de los centros de 0-3 años de iniciativa municipal en Navarra.

Antes que nada y para poder acometer el encargo realizado, la que suscribe considera necesario hacer una breve referencia, siquiera somera, a la regulación vigente en Navarra sobre los centros de 0-3 años de iniciativa municipal, toda ella de rango reglamentario salvo en lo referente al aspecto presupuestario, en lo que pueda tener relación con el objeto de este informe.

La educación infantil está regulada en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de educación, que la divide en dos etapas o ciclos: el primero, hasta los tres años, y el segundo desde los tres a los seis años. El segundo de los ciclos es gratuito, pero no el primero, aunque la ley orgánica contiene algunas previsiones dirigidas a las Administraciones Públicas en general, con el fin de incrementar progresivamente la oferta pública en este ciclo para poder atender la demanda (artículo 15).

En Navarra el primer ciclo de educación infantil está regulado por el Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo. Esta norma, además de establecer los requisitos de los centros, y los relativos al personal (artículos 17 y 18), regula la creación y autorización de los centros, públicos y privados, del primer ciclo de educación infantil.

En lo que se refiere a los públicos, el decreto foral establece que para la creación de estos centros el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra suscribirá con las Administraciones Públicas interesadas, que serán las titulares de los centros, **convenios**, en los que se establecerán, entre otros aspectos, las características de los centros, su funcionamiento y la financiación, en su caso (artículos 21 y siguientes). Es esta la única referencia existente en el decreto foral a los convenios de financiación. El contenido concreto de los convenios, las bases para su

suscripción, incluida la participación en la financiación por parte de las entidades locales, se regula por orden foral.

Así, por la Orden Foral 79/2012, de 27 de agosto, del Consejero de Educación publicada en el BON nº172, de 31 de agosto de 2012 (en adelante, la Orden Foral), se establecieron las bases para la suscripción de convenios de colaboración entre el Departamento de Educación y las entidades locales de Navarra para la financiación de la gestión de los centros de primer ciclo de Educación Infantil de titularidad municipal. Esta es la Orden Foral vigente a día de hoy.

La financiación de estos centros de titularidad municipal se afronta mediante un sistema de subvenciones a favor de las entidades locales beneficiarias, que se instrumentan a través de los convenios de colaboración citados, resultando subvencionables los gastos de personal y los de funcionamiento, pero no los de inversión.

La financiación se establece en base a los módulos anuales establecidos en el anexo 1 de la Orden Foral.

La Orden Foral contempla la posibilidad de que las entidades locales destinen a los gastos de este personal una cuantía inferior a la establecida en el módulo anual o que el número de personas del servicio de limpieza sea inferior al señalado en el anexo de la norma, en cuyo caso deberán comunicar estas circunstancias al Departamento, con anterioridad a la firma del convenio, con el fin de proceder al **ajuste de la subvención**, previéndose asimismo el **deber de reintegro**, cuando se compruebe que las cantidades destinadas a personal por la entidad local de que se trate, hubieran sido inferiores a las señaladas en el módulo anual. (artículo 3, puntos 2 y 3 de la orden foral).

Según la Orden Foral la aportación de la entidad local podrá ser de **hasta un 25% del módulo anual aplicable** (artículo 4.3), debiendo hacerse cargo las entidades locales, con carácter general, de todos los gastos no asumidos por la Administración de la Comunidad Foral resultantes del incremento de costes por encima del módulo anual, reducciones de tarifas superiores a las establecidas con carácter general, reducciones de ratios por decisión municipal y desajustes ocurridos durante el curso. Algunos

aspectos, como el del comedor o la financiación de necesidades educativas especiales son objeto de previsión expresa en la Orden Foral.

La norma prevé que por resolución de la persona responsable de la dirección general competente, se pueda actualizar para cada curso el porcentaje de aportación correspondiente a las entidades locales y las cuantías económicas de los módulos de financiación.

La subvención se abona en tres plazos (artículo 7 de la Orden Foral).

La **actualización** del porcentaje de la aportación correspondiente a las entidades locales y las cuantías económicas de los módulos de financiación está **condicionada**, en cualquier caso, a lo establecido en las **disposiciones presupuestarias** (disposición adicional única de la Orden Foral), del Gobierno de Navarra habrá que entender, aunque la norma no lo especifica.

Por Resolución 359/2022, de 16 de agosto, del Director General de Educación (BON nº 172, de 30 de agosto de 2022) se mantiene para el curso 2022-2023 el porcentaje de aportación correspondiente a las entidades locales previsto con anterioridad (24%), se actualizan para el curso 2022-2023 las cuantías económicas de los módulos de financiación que figuran en la Orden Foral (anexo de la resolución) y se modifica el anexo II de la Resolución 438/2020, de 19 de Octubre del Director General de Educación.

El porcentaje de participación de las entidades locales en la financiación, dentro de ese marco máximo que no se puede sobrepasar del 25% del módulo anual establecido en la Orden Foral, se determina por resolución de la dirección general competente en virtud de la delegación normativa a la que se ha hecho referencia.

La Autonomía municipal permite que en este como en otros ámbitos competenciales existan diferencias retributivas y de modelo de gestión entre las entidades locales. No sólo no es algo ajeno al sistema, sino que es bastante común.

3º.- Análisis del contenido de la proposición y sus posibles efectos.

A continuación se va a analizar cuál es el contenido de la proposición para poder afrontar el objeto del informe solicitado.

En la exposición de motivos de la proposición se explica cómo en los últimos años los diferentes entes locales, titulares de los centros, han ido tomando decisiones sobre la gestión del personal que presta sus servicios en estos centros de 0-3, lo que ha supuesto que las situaciones resulten diversas, con gestión directa en algunos casos e indirecta en otros, y con diferencias salariales entre el personal de los diversos centros, y que la finalidad que persigue la proposición es garantizar la equiparación salarial del personal de las escuelas infantiles municipales y los del Gobierno de Navarra.

La proposición consta de una exposición de motivos, un artículo único denominado “Mejora de las condiciones laborales del personal de los centros 0-3”, una disposición adicional única sobre “Análisis de modelos de gestión y financiación”, una disposición derogatoria según la cual quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la ley foral y una disposición final única, sobre la entrada en vigor, a la que se hará referencia más adelante.

Dejando al margen el contenido de lo previsto en la disposición adicional única, sin trascendencia a juicio de la que suscribe para el objeto del informe, el centro de la cuestión se encuentra en las previsiones del artículo único, la disposición final única y la disposición derogatoria, sin desdeñar la referencia que se contiene en la exposición de motivos según la cual “...la razón fundamental de esta ley foral...”...es “...permitir una equiparación salarial de las personas trabajadoras de las escuelas infantiles municipales en la Comunidad Foral de Navarra y las de los centros que pertenecen al Gobierno de Navarra, actuando sobre el módulo de financiación para la gestión de estos centros de titularidad municipal que se incluye en los convenios anuales con los respectivos ayuntamientos propietarios de las escuelas infantiles”.

No se hace alusión expresa en la exposición de motivos a un aspecto importante que habría que considerar ante la medida que se pretende adoptar: si el Gobierno de Navarra asume en exclusiva los costes

salariales de la equiparación salarial que se pretende o si en esta equiparación están llamadas a participar de alguna manera, las entidades locales de Navarra, titulares de los centros y suscribientes de los contratos.

La proposición, a pesar de lo que indica su exposición de motivos, no aborda directamente, ni de forma indubitada, la equiparación salarial entre el personal municipal y el del Gobierno de Navarra que trabaja en los centros 0-3, ni la asunción por el Gobierno de Navarra, en exclusiva, de los costes salariales que se deriven de la equiparación que pretende alcanzar “actuando sobre el módulo de financiación”, ni tampoco la participación en el coste que deben asumir las entidades locales, limitándose a establecer una obligación de incremento del módulo, lo que resulta, como se expondrá más adelante, insuficiente en sí mismo, para el objetivo pretendido.

La simple necesidad de solicitar un informe jurídico para aclarar el último de los extremos indicados es un síntoma en sí mismo de la dificultad que entraña la regulación que se propone.

En el artículo único de la proposición se ordena al Departamento de Educación que modifique los módulos de financiación de forma que “...estos recojan la cuantía necesaria para equiparar, en cada caso, el salario del personal de los centros 0-3 años de titularidad municipal al del personal de las escuelas infantiles del Gobierno de Navarra”.

De acuerdo con lo establecido en la primera parte del punto 1 de la disposición final única, la ley foral, en caso de aprobarse la proposición en los términos propuestos, entraría en vigor el 1 de enero de 2023 y es entonces cuando desplegaría sus efectos imperativos dirigidos al Departamento de Educación, aunque seguidamente se indica que “...será de aplicación a todo el curso 2022-2023”. Se pretende por tanto que la medida tenga efectos retroactivos a una fecha no suficientemente determinada.

El primer problema de la proposición aparece con la financiación de la propuesta.

El 1 de enero de 2023, fecha prevista para la entrada en vigor de la norma, pueden plantearse dos escenarios en función de si se hubiera aprobado o no la ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2023:

a) Si la ley foral de presupuestos generales de Navarra estuviera aprobada dentro de los plazos establecidos, entraría en vigor el 1 de enero de 2023 y debería contener, para que la ley foral que pudiera aprobarse como consecuencia de la proposición que nos ocupa pudiese desplegar plenos efectos jurídicos, una partida presupuestaria a la que pudiera acogerse el Departamento de Educación para poder cumplir el mandato de modificación de módulos que se le encarga, teniendo en cuenta que no facilita las cosas la circunstancia de que las dos leyes forales entrasen en vigor el mismo día.

b) Si no lo estuviera, se habría prorrogado la correspondiente a 2022 en los términos del artículo 37 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de Hacienda Pública de Navarra con los créditos según el presupuesto inicial del ejercicio que se prorroga por lo que no existiría partida presupuestaria alguna a la que el Departamento de Educación se pudiera acoger.

En ambos casos, a falta de una partida presupuestaria en la que ampararse, que la proposición por sí sola no contempla ni puede contemplar, no queda más que concluir que los efectos de la ley foral que en su caso se pudiese aprobar serían inanes desde el punto de vista económico: no podrían aumentarse los módulos de financiación.

El Departamento de Educación no es competente en ningún caso, para modificar al alza los módulos de financiación de los convenios de los centros municipales de 0-3 años al margen de lo que establezca la correspondiente ley foral de presupuestos generales de Navarra o las normas que, en su caso, pudieran modificarla, como parece ser se quiere establecer, si nos atenemos a la primera interpretación que según el artículo 3 del Código Civil hay que hacer del texto del artículo 1 “según el sentido propio de sus palabras”.

Para poder realizar la modificación de los módulos que se propone resulta inexcusable la existencia de la oportuna financiación que la proposición no resuelve ni puede resolver por sí sola.

En este sentido, no hay que olvidar que aunque la aprobación de los presupuestos generales de Navarra compete al Parlamento, la iniciativa para su elaboración corresponde en exclusiva al Gobierno de Navarra (artículo 18 de la LORAFNA). Por esta razón no se podría entender en ningún caso que la proposición y la ley foral que pudiera surgir de ella, en su caso,

contuvieran ningún tipo de previsión o mandato que pudiera servir para sustituir a la necesaria existencia de un crédito presupuestario en forma para hacer frente al compromiso que, en su caso, se aprobase, aunque esta consideración, como todo en Derecho, puede ser susceptible de otras interpretaciones.

En definitiva, la proposición contiene una obligación que para ser efectiva, para que tenga efectos jurídicos plenos garantizando la seguridad jurídica, precisa de la correlativa previsión presupuestaria que la ampare y esta solo puede tener lugar a través de la ley foral de presupuestos o de sus modificaciones.

De igual modo que la Orden Foral 79/2012, de 27 de agosto, a la que se ha hecho referencia con anterioridad, contempla la posibilidad de que se modifiquen los módulos por resolución de la Dirección General competente del Departamento de Educación pero siempre dentro de las “disponibilidades presupuestarias”, la ley foral para ser efectiva precisaría además del mandato que contiene, que se analizará más adelante, de su correlativa financiación. Si no la tiene, no se podrá llevar a cabo. Simplemente, no podrá desplegar sus efectos. Se habría aprobado un compromiso sin financiación presupuestaria y no podría hacerse efectivo.

Pero es que además, y dejando de momento al margen los problemas presupuestarios a los que se ha hecho referencia, y esta sería la segunda cuestión que se plantea, el texto propuesto se limita a establecer un aumento de los módulos de financiación en cuantía equivalente a la de la equiparación que se persigue, pero esta redacción, aunque tuviera financiación suficiente, tampoco aseguraría por sí sola que esa equiparación tuviera lugar.

Las entidades locales, titulares de los centros, son las responsables de los contratos, tanto de los que han suscrito con las personas que les prestan servicios directamente como de los suscritos con las empresas o entidades encargadas de la gestión indirecta del servicio, en su caso. Son las entidades locales las que establecen las retribuciones de las primeras y las que pagan las contraprestaciones de los contratos suscritos con las segundas, todo ello dentro del principio de Autonomía que las ampara, de tal manera que unas y otras pueden ser inferiores incluso a las establecidas por el Departamento en el módulo anual, como se ha explicado anteriormente.

Por otra parte, ni unas ni otras se pueden modificar directamente por una previsión legal como la que se propone y sin intervención municipal. En el supuesto de incremento de los costes salariales del personal para buscar la equiparación salarial, serían las entidades locales las que tendrían que modificar los diferentes contratos, de uno y otro tipo, para conseguir el efecto deseado, una tarea no exenta de dificultades sobre todo en los casos de gestión indirecta del servicio.

Tampoco hay que dejar de lado el hecho de que la normativa reglamentaria a la que se ha hecho referencia, en la que se regula la financiación de los centros docentes 0-3 años municipales, permanecería incólume, porque no se contradice con el texto legal ni tampoco se deroga expresamente. Su contenido tanto en lo que se refiere al porcentaje de participación de las entidades locales como a la obligación de reintegro en el supuesto de que los gastos salariales fueran inferiores a los contemplados en el módulo de financiación seguiría vigente.

Para que la equiparación que se persigue tenga lugar de forma efectiva sería preciso además de garantizarse la financiación, como se ha expuesto, que las entidades locales modificasen sus contratos en el sentido pretendido. La obligación debería dirigirse a ellas, aunque la financiación pudiera estar garantizada desde el Departamento.

No hay duda de que el aumento de la financiación por parte del Gobierno de Navarra puede facilitar la equiparación que se persigue, pero esta solo sería efectiva si los entes locales, así lo decidiesen, con o sin apoyo financiero del Gobierno de Navarra, por lo menos mientras no cambie la regulación vigente sobre este tema en Navarra.

En este punto del informe es cuando se puede abordar la cuestión que motiva su emisión, para aclarar si las entidades locales estarían obligadas con el texto que se propone en la proposición a participar de alguna manera, en todo o en parte, en la financiación del coste que supone la equiparación, sin olvidar las dos apreciaciones anteriores.

A juicio de la que suscribe el texto propuesto, sumamente parco, no despeja la duda con la claridad con la que sería deseable. En la exposición de motivos no se hace referencia alguna a esta cuestión y del conjunto normativo que se propone se pueden extraer diferentes conclusiones.

Si nos atenemos al contenido del artículo único de la proposición y al de la disposición final única 2, según los cuales la modificación de los módulos que se propone debe recoger la cuantía necesaria para la equiparación, y que “A efectos de poder cubrir el coste de la equiparación desde el inicio del curso 2022-2023, en el mes de enero de 2023 se realizará un abono extraordinario a los Ayuntamientos”, se puede decir que no se puede descartar, a juicio de la que suscribe, una interpretación que sostuviera que el coste de la equiparación a partir del 1 de enero de 2023 lo asumiría el Departamento, además del del 2022 al que se refiere directamente la disposición final citada bastante claramente. A favor de esta tesis operaría también el hecho de que no consta que se haya tenido en cuenta la opinión de las entidades locales por lo que en principio resultarían ajenas a la medida. Por tanto, no sería extraño llegar a la conclusión de que lo que se quiere con la proposición es que el Departamento asuma los costes de esa equiparación y no solo los del curso 2022-2023 a los que se refiere expresamente la disposición final única 2. El texto propuesto podría llevar a esa conclusión.

Dificultaría, sin embargo, esta interpretación y podría llevar a la contraria -la de que las entidades locales sí se verían afectadas presupuestariamente por la proposición-, el hecho de que la normativa reglamentaria por la que se regulan los centros municipales 0-3 años en Navarra no se deroga ni directa ni tácitamente y en ella se contiene, por el momento, una previsión según la cual los ayuntamientos participan en la financiación de un 24% de los módulos en los que según la proposición se incluiría el incremento de estos con motivo de la equiparación. Todo ello teniendo en cuenta, por otra parte, que la Orden Foral prevé una aportación de las entidades locales de **hasta** el 25% del módulo anual aplicable, actualmente establecido por resolución en el 24%, y que ambos porcentajes pueden ser modificados, respectivamente, por la Consejería y por la dirección general competentes.

En definitiva, con la proposición que nos ocupa no se consigue de forma directa, a pesar de la justificación de su exposición de motivos, que las retribuciones de las personas que prestan servicios en las escuelas infantiles 0-3 regentadas por los entes locales se equiparen a las de las que prestan servicios para el Gobierno de Navarra. La equiparación se puede pretender,

pero quizás no sea la propuesta analizada la vía más directa para conseguirlo.

Con la medida propuesta se acometería el incremento del módulo, si existiese partida presupuestaria suficiente, pero este aumento no conlleva la equiparación de todos los trabajadores concernidos de forma automática, como se ha expuesto en este informe.

4º.- Conclusión. Alcance de la afección de la proposición sobre las competencias y sobre presupuestos municipales y en especial sobre los de 2022.

Si la ley foral que en, su caso, pudiera derivarse de la proposición que nos ocupa no puede producir el efecto de equiparación pretendido por sí sola porque precisaría, en primer lugar, de un acompañamiento presupuestario que, por el momento, no existe, y, en segundo lugar, porque precisaría de la actuación, inexcusable y a favor, de las entidades locales concernidas para que ese efecto de equiparación pudiera tener lugar en cada caso, como se ha expuesto en este informe, no queda más que concluir que tampoco tendría ningún efecto ni competencial ni presupuestario en los aspectos planteados en la solicitud de informe, aunque su contenido no sea lo suficientemente claro a este respecto como sería de desear.

Hay que tener en cuenta que la financiación de los centros municipales de 0-3 años se instrumenta a través de convenios bilaterales a suscribir entre el Departamento de Educación y las entidades locales en el marco de la normativa vigente a la que se ha hecho referencia, y que algo podrán decir los entes locales a este respecto.

Es posible que el acceso por la que suscribe al contenido concreto de los convenios suscritos pudiera haber aportado una información oportuna para la elaboración de este informe, pero este acceso no ha tenido lugar y tampoco se planteó su análisis en la solicitud de informe presentada, en la que solamente se pedía que se analizase el texto de la proposición.

Este es mi informe que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 30 de septiembre de 2023.
LOS SERVICIOS JURÍDICOS