

Roj: **STSJ NA 68/2024 - ECLI:ES:TSJNA:2024:68**Id Cendoj: **31201330012024100034**Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**Sede: **Pamplona/Iruña**Sección: **1**Fecha: **21/02/2024**Nº de Recurso: **14/2023**Nº de Resolución: **30/2024**Procedimiento: **Procedimiento ordinario**Ponente: **HUGO MANUEL ORTEGA MARTIN**Tipo de Resolución: **Sentencia****SENTENCIA N° 000030/2024****ILTMOS. SRES.:****PRESIDENTE,****DÑA. RAQUEL HERMELA REYES MARTÍNEZ****MAGISTRADOS,****D. ANTONIO SÁNCHEZ IBÁÑEZ****D. HUGO MANUEL ORTEGA MARTÍN**

En Pamplona/Iruña, a veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los señores magistrados expresados, ha visto los autos del recurso **número 000014/2023**, promovido contra la desestimación presunta (después contra la expresa) de la alzada interpuesta frente a la Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, del consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el período 2021-2023, siendo partes, como recurrentes, **Felisa , Gonzalo , Gumersindo Y OTROS**, representados por el procurador Jaime Goñi Alegre y defendidos por el abogado Luis Sarrato Martínez, y como **demandada, LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**, representada y dirigida por el asesor jurídico-letrado de la Comunidad Foral de Navarra, y viene a resolver con base en los siguientes antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado en esta Sala del TSJ de Navarra, acordándose mediante resolución su admisión a trámite como procedimiento ordinario y la reclamación del expediente administrativo. El recurso fue ampliado a la resolución expresa (acuerdo del Gobierno de Navarra de 29 de marzo de 2023) mediante auto de 5 de mayo de 2023.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, mediante escrito presentado en esta Sala, en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes, terminó suplicando se dictara sentencia estimatoria, en los términos que se expondrán.

TERCERO.- La Administración contestó a la demanda mediante escrito presentado en tiempo y forma, en el que, tras alegar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando se dictara sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la parte actora.

CUARTO.- Por decreto se procedió a la fijación de la cuantía del litigio como indeterminada.

QUINTO.- Se recibió el proceso a prueba, admitiéndose únicamente documental. Concretamente, se admitió el expediente administrativo, los documentos unidos a la demanda, y dos oficios al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra: el primero para que aporte a esta Sala todo el material que conforma actualmente

el programa SKOLAE en la Comunidad Foral de Navarra desde su implantación para dar cumplimiento al Plan de Coeducación 2021-2023, y el segundo para todo el material relativo al plan de formación que se está impartiendo a los profesores de todos los colegios que tengan implementado el Programa SKOLAE.

SEXTO.- Las partes evacuaron sus conclusiones; previamente, se había designado ponente el 27 de junio de 2023 (al magistrado Hugo M. Ortega Martín, que expresa el parecer de la Sala), y se declararon el 18 de enero de 2024 las actuaciones concluidas para sentencia, pendientes de señalamiento para votación y fallo, para el que se fijó el día 20 de febrero de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Objeto del juicio; pretensiones y argumentos de las partes.

I/ Se impugna ante este órgano jurisdiccional la desestimación presunta (después la expresa: acuerdo del Gobierno de Navarra de 29 de marzo de 2023) de la alzada interpuesta frente a la Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, del consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el período 2021-2023.

La Orden Foral atacada, tras expresar que goza de base en el artículo 4 del Decreto Foral 72/2021, de 18 de agosto, de coeducación, explica el contenido de dicho artículo (desarrollo de la educación en igualdad, ideas organizadoras, aprobación del plan por orden del consejero de Educación); expone después que

"El Plan de Coeducación que se aprueba mediante la presente orden foral ha sido sometido a un periodo de exposición pública desde el día 18 de agosto hasta 20 de septiembre de 2021, ambos inclusive.

Asimismo, el día 15 de septiembre de 2021 el Consejo Escolar de Navarra ha emitido dictamen favorable al Plan de Coeducación."

Finalmente, el Consejo Navarro de Igualdad ha emitido informe favorable el día 23 de septiembre de 2021 sobre el contenido del Plan de Coeducación 2021-2023." Y resuelve lo siguiente:

"1. Aprobar el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el periodo 2021 a 2023, que figura como Anexo a la presente Orden Foral.

2. El Plan de Coeducación y el programa SKOLAE, como concreción del mismo, resultarán de obligado cumplimiento para los centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo no universitario de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.5 del Decreto Foral 72/2021, de 18 de agosto .

3. El Plan de Coeducación será de aplicación durante los cursos 2021-2022 y 2022-2023

(...)"

II/ Pretende la recurrente que dicte sentencia la Sala por la que:

"1. Se declare la nulidad del "Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 29 de marzo de 2023, por el que se desestima el recurso de alzada interpuesto por doña Aurora y otras veinticinco personas frente a la Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, del Consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el periodo 2021-2023".

2. Se declare la nulidad de la "Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, del Consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el periodo 2021-2023" y, con ello, del Programa SKOLAE (incluidos sus objetivos, ámbitos de intervención, puntos de aprendizaje, materiales, así como su carácter obligatorio), por contener, en su conjunto, una ideología que conculca todos los preceptos referidos y por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3. Se impongamos expresamente las costas a la Administración demandada."

Narra la demanda cuáles fueron los antecedentes de la decisión combatida, así como el marco normativo constituido por el Decreto Foral 72/2021, antes mentado; tras ello, explica el contenido del programa Skolae como concreción del plan de coeducación, de aplicación transversal mediante el llamado "plan de identidad colaboradora", y no solamente en el *currículum* (biblioteca, comedor, servicio de limpieza, lenguaje, espacios comunes...), con el seguimiento de las ideas organizadoras del artículo 4 del Decreto Foral citado. Expresa que si bien una lectura rápida de los objetivos puede dar la impresión de tratarse de valores consensuados en una sociedad democrática como la española (educación en igualdad sin condicionantes de género), el

análisis detallado descarta dicha impresión: se trataría de imposición de ideología de género con valores no consensuados, y de un pensamiento único.

Continúa exponiendo que implica al profesorado, como acción formativa teórica y práctica a largo plazo; se dirige al espectro comprendido entre la Educación Infantil y el Bachillerato o la FP, y consta de una primera fase de "pilotaje inicial" (16 centros en el curso 2017-2018) y una segunda de generalización progresiva, de designación anual de los centros que se incorporan y plazo de 2 años para implementar el programa. El programa abarca los ámbitos personal, relacional y social.

Llama la atención sobre el eco que provocó en su implantación, en 2017, de los "juegos eróticos para niños de 0 a 6 años".

Se refiere a la resolución expresa desestimatoria, y observa que pese a la abundante cita legislativa (LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres; Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, y Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres), ninguna de las normativas invocadas prescribe la ideología de género en las escuelas, ni podría imponerla contra los derechos y libertades constitucionales o las recomendaciones de la OMS.

Formula cuatro motivos:

1.- Cuestiones formales y procedimentales que determinan la nulidad de la orden foral 92/2021 y la consiguiente nulidad del acuerdo del Gobierno de Navarra impugnado.

A su vez, este motivo se divide entre la verdadera naturaleza de la Orden Foral impugnada, por un lado, y el procedimiento seguido para su adopción, por otro.

A) Respecto de la naturaleza de la Orden Foral 92/2021, niega la actora el planteamiento del Gobierno de Navarra, según el cual la Orden carecería de las notas definitorias propias: sin vocación de permanencia, se consumiría con la ejecución, al aprobarse el plan 2021-23.

Frente a ello, la actora alega que es general, tiene vocación de permanencia innovando el ordenamiento, y no se consume con la ejecución. No sería ejecución del artículo 4 del Decreto Foral 72/2021, sino complemento. Se refiere a la STS de 19 de septiembre de 2022 [ECLI:ES:TS:2022:3287], sobre las diferencias entre acto y reglamento.

Y objeta que, en cualquier caso, incluso si se estimara que se trata de un acto, estaría viciado de nulidad, al contrariar los derechos y libertades previstos en los artículos 16 y 27 de la Constitución Española, "así como Pactos y Convenios Internacionales cuyo reconocimiento no puede pasarse por alto" (página 14 de la demanda). Reprocha extralimitación en el desarrollo de la ley, "al incluir conceptos nuevos y con una carga ideológica manifiesta". Por ello entiende que concurre la nulidad bien del artículo 47.2, bien la del artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015.

B) Sobre el procedimiento seguido para la elaboración de la Orden Foral.

Explica la demanda que tras la STSJ de Navarra anulatoria del programa SKOLAE, el Gobierno de Navarra elaboró el Decreto Foral 72/2021, que dice haber respetado los trámites para las disposiciones generales impuestos por la Ley Foral 11/2019. Pero en su opinión, debía haberse dictado la Orden Foral por el Gobierno de Navarra, al afectar a materia propia de Decreto Foral (artículos 30 y 31 de la Ley Foral 14/2004). Y el procedimiento requería informe del Consejo de Navarra (artículo 14.1.g de la Ley Foral 8/2016 sobre el Consejo de Navarra).

Por ello, alega que concurre la nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015.

2.- Sobre el contenido del programa SKOLAE.

En este motivo, el recurso estima que el programa educativo concernido es una *"imposición de una ideología respecto a la que no existe consenso -ni tampoco existe unanimidad en la comunidad científica en cuanto a las bases biológicas en las que se sustenta parte de la misma- y que contradice frontalmente las convicciones morales y religiosas y los valores cristianos que profesan los recurrentes y, con ello, el derecho constitucionalmente protegido de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones (...) el programa SKOLAE, so pretexto de "educar" de acuerdo con objetivos aceptados comúnmente en un Estado de Derecho (respecto, tolerancia e igualdad), aplica conceptos ideológicos que suponen un adoctrinamiento explícito en la llamada "ideología de género", que es un modelo antropológico y ético que no es compartido por toda la sociedad."*

Para los recurrentes, existe una clara extralimitación administrativa, *"diseñado de forma más sibilina"* tras la anulación llevada a cabo por esta Sala, *"disfrazando la ideología que contiene con un lenguaje más estudiado y pretendidamente depurado"*. Reprochan al programa un posicionamiento ideológico en cuestiones controvertidas, objeto de debate social.

"En definitiva, supone inculcar al alumnado una determinada forma de pensar que no tiene por qué ser compartida por toda la sociedad ni por los padres de los estudiantes, y que constituye un adoctrinamiento inaceptable en un Estado de Derecho."

3.- Derechos y libertades vulnerados por el programa; consiguiente nulidad de la Orden y de la resolución de la alzada.

Alega la demanda que las teorías científicas, morales, filosóficas o políticas, se deben explicar en las aulas como teorías, sin imponer una como la única válida. Sostiene que cualquier formación que vaya más allá de la llamada "moral democrática" (inserta en el art. 27.2 CE), solamente puede verse amparada en el artículo 27.3 de la CE y el derecho de los padres a que los hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones.

Critica que en el programa recurrido, los conceptos de libertad e igualdad se citan profusamente, pero responden a un planteamiento ideológico; además, hay inmisión en la esfera íntima de la persona. Cita la STS de 11 de febrero de 2009, la neutralidad exigida y la prohibición de adoctrinamiento, así como la STS 905/2008.

Por todo ello, aduce la vulneración de los artículos 16.1 y 27 de la Constitución; 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 18.1 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 2 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

4.- Materiales y contenidos del programa que vulneran los derechos.

En este motivo, expone la demanda algunos de los objetivos del programa, ínsitos en la propia Orden Foral 92/2021, que según ella vulneran los derechos antes aludidos (de modo capitular, y desgarnados en detalle en la demanda cada uno de los apartados siguientes, la conciencia crítica frente a la desigualdad de género, la autonomía personal para la sostenibilidad de la vida en todas sus dimensiones, el empoderamiento, liderazgo y capacidad para la toma de decisiones, la educación afectiva y sexual positiva, saludable y respetuosa con la diversidad, y el lenguaje y comunicación).

A continuación se centra en las fichas y materiales educativos, que tienen los mismos títulos antes expuestos, salvo el último, para cada uno de los niveles educativos (en el orden de la demanda, Bachillerato y FP, Educación infantil, primaria y secundaria; documentos 4 a 7 de la demanda).

A) Destaca la demanda el apartado de la educación afectiva y sexual, para cada nivel.

En la Educación Infantil subraya las fichas S3.1 (emociones), S3.2 (diversidad I, juego de la oca y dominó), S4.1 (el cuerpo y los sentidos), S4.2 (la vida y nuestro origen), S5.1 (coloreando la diversidad), S5.3 (sentimientos), y S6.1 (reconocimiento de identidades), en las páginas 26 a 31 de la demanda.

En Educación Primaria, llama la atención sobre las fichas S8.1 (la curiosidad se mantiene), S10.1 (pongo cara de...), S11.1 (niñas y niños desde la diversidad), S13.1 (nuestro cuerpo), S14.1 (relaciones diversas y de buen trato), S15.1 (elegimos tratarnos bien), S15.2 (diversidad III), S17.1 (somos diferentes), S18.1 (el derecho a la diversidad), y S20.1 (niñas y niños desde la diversidad), en las páginas 31 a 34 de la demanda.

En Educación Secundaria, hace hincapié en las fichas S25.1 (analizamos las formas de diversión), S28.1 (cómo nos divertimos), S29.4 (verdades y prejuicios, con el test "en busca de la verdad perdida"), S30.1 (transexualidad, el sexo sentido I), S31.1 (diversión sin agresiones I), S32.2 (atención a personas víctimas de agresiones sexistas), S32.3 (diversión sin agresiones II), S34.1 (soy y deseo ser lo que expreso), S35.1 (sexualidad y diversidad), S36.1 (el mapa de mi barrio), S36.2 (transexualidad, el sexo sentido II), en las páginas 34 a 37 de la demanda.

En el Bachillerato y la Formación Profesional (FP), se detiene en las fichas S37.1 (sobre la respuesta sexual humana), S38.1 (cuidando la ética en las relaciones), S39.1 (modelos de amor y relaciones no gratas), S40.1 (ética y salud en las relaciones), S41.1 (reglas del juego para una sexualidad saludable), S41.2 (salud sexual), en las páginas 37 a 39 de la demanda.

B) Apartado "Conciencia crítica y responsabilidad frente a la desigualdad de género".

En este apartado, para Educación Infantil, critica la ficha C6.1 (el cuerpo y los sentidos), en la página 39 de la demanda.

Para Educación Primaria, critica las fichas C6.12 (un cumpleaños sin sexismo: los gormitis también limpian), C10 (el deporte necesita una mirada crítica), C12 (el día de las familias), C15 (Papá, también me gusta que me cuides tú), C16 (soy yo, mucho más que un estereotipo), C17.2 (nuestro cuerpo cambia I), C19 (mi relación con la violencia), C20.2 (nuestro cuerpo cambia II), en las páginas 39 a 41 de la demanda.

Para Educación Secundaria, se fija en las fichas C25 (quiero ser feminista), C30.1 (me sumo al lazo blanco de mi centro) y C31 (carta de despedida al machista que hay en mí), en las páginas 41 y 42 de la demanda.

Para el Bachillerato y la FP, se queja de las fichas C37.3 (identidad personal y relacional en opciones de FP masculinizadas), C37.2 y 38.2, sin detalle, en la página 42 de la demanda.

Finalmente, también se refiere a las actividades con representación gráfica (documento 8 de la demanda), los cuentos infantiles ("Aske izan koloretan" y "Julia, la niña que tenía sombra de chico"; documentos 9 y 10), y el calendario Skolae (documento 11), que contiene un mensaje relacionado con la ideología de género para cada mes del año.

Tras reiterar sus observaciones sobre las vulneraciones y el alegado adoctrinamiento, la demanda termina con las siguientes consideraciones:

"...son muchos los centros de enseñanza navarros (y de todo el territorio nacional en general) que desde hace tiempo vienen ya incorporando proyectos educativos que buscan formar a su alumnado en aspectos fundamentales como la igualdad, la tolerancia, la lucha contra el acoso escolar, la empatía, la educación sexual y afectiva, etc. La gran diferencia de este tipo de programas con SKOLAE es que aquellos buscan formar a los alumnos en aspectos que son comúnmente aceptados por todos. Además, se han diseñado contando con las familias de los alumnos, y en ningún caso se imponen a quien se manifiesta en contra de ellos. Una cosa es el impulso de la educación sexual y la igualdad en los centros escolares, y otra cosa muy diferente lo que la Administración foral está implantando a través del programa SKOLAE, con los contenidos y perspectivas que ya se han explicado."

En conclusiones, añade la vulneración de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General (art. 26.3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, (art. 18.1 y 4); Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, Protocolo Adicional al Convenio (artículo 2); y Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (arts. 4, 6 y 18).

III/ Se opone la Comunidad Foral de Navarra. Tras resumir los hechos relevantes y el planteamiento de la cuestión, formula tres motivos y unas consideraciones finales:

1.- Sobre el proceso de elaboración de la Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, y su plena adecuación al ordenamiento jurídico.

En este motivo, se remite la demandada a la jurisprudencia reseñada en el Acuerdo del Gobierno de Navarra impugnado, sobre la diferencia entre actos administrativos y disposiciones generales (folios 48 y 49 del expediente). A ella añade la cita de la STS 3287/2022, de 19 de septiembre, dictada en el recurso de casación 937/2021. Arguye que la Orden Foral:

-No tiene contenido normativo; se habría limitado a cumplir con el mandato contenido en un verdadero reglamento -el Decreto Foral 72/2021, de 18 de agosto-, materializando o aplicando las normas en él contenidas. Y en especial el artículo 4, que impone al titular de Educación el mandato de aprobar el Plan de Coeducación.

-No tiene las notas características de generalidad y abstracción. Por el contrario, se dirige a unos destinatarios determinados (centros docentes públicos y privados concertados del sistema educativo no universitario de la Comunidad Foral de Navarra), y durante un período determinado (2021-2023).

-No encuentra fundamento normativo en sí misma, sino en el Decreto Foral mentado. Y no innovaría ni modificaría el ordenamiento.

Por ello, no tratándose de una disposición general, el procedimiento de elaboración habría sido correcto. Aun así, la demandada observa que se sometió a audiencia e información pública, y que se han recabado varios informes: dictamen de fecha 15 de septiembre de 2021, del Consejo Escolar de Navarra, sobre el proyecto de Orden Foral (página 1 y siguientes del expediente); un informe del trámite de audiencia e información pública, de fecha 21 de septiembre de 2021, en el que se dio respuesta a las alegaciones o aportaciones recibidas durante dicho trámite (página 9 y siguientes del expediente); y un informe del Consejo Navarro de Igualdad, de fecha 23 de septiembre, favorable al proyecto de Orden Foral (página 11 del expediente); así como el informe propuesta del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia del propio Departamento de Educación, de 29 de septiembre,

con el que se elevó la propuesta de Orden Foral para su firma y aprobación por parte del Sr. consejero (páginas 13 y siguientes del expediente).

2.- Inexistencia de vulneración de los artículos 16 y 27 de la Constitución.

Rechaza la demandada dichas vulneraciones, y se remite a la jurisprudencia recaída en relación con la asignatura "Educación para la ciudadanía". En concreto, menciona la sentencia 465/2008, de 9 de octubre, dictada en el procedimiento 132/2008, de esta Sala del TSJ de Navarra. También las SSTs de 11 de febrero de 2009 (recursos de casación números 905/2008, 948/2008 y 1013/2008).

De ellas, entiende que no pueden oponerse los artículos 16.1 ni 27.3 CE contra la enseñanza que promueva el respeto a principios democráticos y derechos y libertades fundamentales, "entre ellos los de igualdad y no discriminación que consagra el artículo 14 CE".

Basándose en el artículo 27.2 de la CE, recuerda que *"el derecho a la educación que la Constitución garantiza no conlleva que la actividad de los poderes públicos en esta materia pueda estar condicionada por la libre opción de los interesados (STC337/1994, de 23 de diciembre)"*. Y añade que el derecho del art. 27.3 CE queda garantizado por la posibilidad de los padres de llevar a sus hijos a un centro de su elección en cuanto al ideario.

3.- Inexistencia de nulidad.

En este motivo, repasa la demandada el contenido del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, examinando una a una las posibles causas de nulidad, y descartándolas.

Así, rechaza la concurrencia de la letra a) en base a la jurisprudencia aludida; la letra b), en base al artículo 4 del Decreto Foral 72/2021; las letras c) y d), porque no requieren "de mayor explicación" y no han sido alegadas por la actora; la letra e), en base a lo expuesto en el primer motivo de la contestación; la letra f), en base a las mismas explicaciones que para las letras c) y d); la letra g), en base a la falta de constancia de disposición con rango de ley que establezca causa de nulidad aquí aplicable.

Por ello, rechaza la nulidad alegada, y recuerda que, además, dichas causas deben ser interpretadas de forma restrictiva. Termina la contestación con dos breves párrafos de consideraciones finales en los que repite su posición sobre el recurso contencioso interpuesto.

SEGUNDO.- Normativa aplicable. procedimiento y fondo.

I/ Los artículos 55 y 56 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra, tienen el siguiente contenido:

"Artículo 55. Potestad reglamentaria.

1. El Gobierno, la Presidenta o Presidente, y las Consejeras y Consejeros del Gobierno de Navarra son titulares de la potestad reglamentaria.

2. Las disposiciones de carácter general o reglamentos del Gobierno de Navarra adoptan la forma de Decreto Foral, las de su Presidenta o Presidente la forma de Decreto Foral de la Presidenta o del Presidente y las de las Consejeras o Consejeros, la de Orden Foral.

3. Mediante Ley Foral se podrá atribuir habilitaciones para el desarrollo reglamentario al Gobierno de Navarra o a la persona titular de cada uno de sus Departamentos."

Artículo 56. Jerarquía normativa y reserva de Ley.

1. Las disposiciones reglamentarias se ajustan a la siguiente jerarquía:

a) Los Decretos Forales aprobados por el Gobierno de Navarra o por su Presidenta o Presidente.

b) Las Ordenes Forales de las Consejeras y Consejeros.

2. Las disposiciones reglamentarias no pueden infringir la Constitución Española, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las demás Leyes, ni aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango.

3. Las disposiciones reglamentarias no pueden regular materias reservadas a otras normas de superior jerarquía.

4. Serán nulas las disposiciones reglamentarias que infrinjan lo establecido en los anteriores apartados del presente artículo."

Además, de acuerdo con los artículos 132 y 133 de la Ley Foral 11/2019, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral,

"Artículo 132. Procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales.

1. El procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.
2. En el supuesto de que existan dos o más Departamentos competentes, el Gobierno de Navarra determinará lo procedente acerca de la redacción del texto normativo.
3. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.
4. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar. Si afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.
5. En todo caso, la propuesta normativa habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se referirá, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta.
6. Antes de su aprobación, se remitirán previamente a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y serán examinados en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente.
7. En caso de urgencia, apreciada por el Gobierno de Navarra o por su Presidenta o Presidente podrá omitirse el trámite señalado en el apartado anterior.
8. Para la elaboración de las disposiciones con rango de ley foral, se seguirán, como mínimo, los trámites previstos en los apartados anteriores.
9. Los reglamentos que hayan de ser aprobados por la Presidenta o Presidente del Gobierno de Navarra quedan excluidos de la aplicación del procedimiento regulado en este artículo."

" Artículo 133. Participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley foral y reglamentos.

1. Con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley o proyecto de reglamento, podrá promoverse para los anteproyecto de ley y se promoverá para los proyectos reglamentarios una consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la iniciativa normativa afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, se publicará en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra, con el objeto de dar audiencia a las personas afectadas y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

3. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la iniciativa normativa y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

4. La audiencia e información pública reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios y destinatarias de la iniciativa normativa y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición durante 15 días hábiles el borrador de la iniciativa normativa y un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de su aprobación.

5. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias, organizativas, anteproyectos de leyes forales de modificaciones tributarias

que se tramiten de forma paralela a las leyes forales de presupuestos generales de Navarra, así como cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

6. En el caso de proyectos reglamentarios podrá omitirse la consulta previa cuando no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios, regule aspectos parciales de una materia o si la normativa reguladora de la potestad reglamentaria prevé la tramitación urgente, en este caso se estará a lo previsto en la misma."

Por otro lado, el artículo 14.1.g de la Ley Foral 8/2016, del Consejo de Navarra, establece que:

"1. El Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos:

(...)

g) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos."

II/ Establece el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978 lo siguiente:

" España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

Según el artículo 9.1 y 2 de la CE,

"1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social."

De acuerdo con el artículo 10 de nuestra Constitución,

"1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España."

Y ya abordando las concretas libertades concernidas, el artículo 14 proclama que "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

El artículo 16.1 de la CE garantiza "la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley."

Además, de acuerdo con el artículo 27.1 a 3,

"1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 comienza asegurando que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros" (artículo 1). El primer inciso del artículo 2 dispone que "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Y el artículo 7 cierra esta prohibición de discriminación: " Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

Por otro lado, el artículo 12 es del siguiente tenor:

"Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques."

El artículo 18 garantiza "la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión", y el artículo siguiente, la libertad de opinión y expresión.

Por último, el artículo 26.2 establece en su primer inciso que "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales".

Son también dignos de mención los artículos 9.1 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, así como los artículos 2, 3, 17 a 19, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

TERCERO.- Jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Supremo.

I/ Esta Sala ya ha tenido ocasión de examinar asuntos relativos al programa Skolae. Así, tras la sentencia 43/2020, de 11 de marzo (recurso 435/2018), en la que se declaró la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa, y la sentencia 45/2020, también de 11 de marzo y de inadmisibilidad (recurso 2/2019), por dirigirse el recurso contra acto no susceptible de impugnación -al no agotar la vía administrativa y además ser firme-, en la sentencia 141/2020, de 16 de junio, recaída en el recurso 424/2018, se observó lo siguiente (página 55 de la sentencia, FJ 6º):

"El itinerario de coeducación que recoge el programa SKOLAE se integra como materia transversal en el currículum de las distintas etapas educativas, por lo que no puede ser aprobado por Resolución del Director General de Educación, cuando el currículum es aprobado por Decreto Foral a propuesta del Consejero de Educación, previo dictamen del Consejo Escolar de Navarra y de conformidad con la decisión adoptada por el Gobierno de Navarra. Así, el art. 8 del Decreto Foral 5/2017, de 11 de enero, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación prevé entre las competencias de la Dirección General de Educación: el estudio y propuesta al Consejero de Educación de iniciativas legislativas y reglamentarias en el ámbito de las competencias que la Comunidad Foral ostenta en materia de todas las enseñanzas de Educación Infantil, Primaria, Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, de Idiomas, Artísticas, Deportivas, y de Personas Adultas mencionadas. La potestad reglamentaria la ostentan el Gobierno, el Presidente y los Consejeros del Gobierno de Navarra (art. 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, en la redacción vigente en 2018).

Los arts. 58 y siguientes de la citada Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, regulaban el procedimiento para la aprobación de una disposición de carácter general. Así, el art. 59 establecía: "1. La elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento. Para su tramitación, debe adjuntarse al anteproyecto una o varias memorias y, en su caso, un estudio económico.

2. Deberá consultarse a todos los Departamentos a los que afecte la materia a regular.

3. En la memoria o memorias deben justificarse la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. También debe expresarse el marco normativo en que se inserta la propuesta y debe incluirse, en todo caso, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, debiendo hacerse referencia expresa a las que queden total o parcialmente derogadas.

4. En los casos de creación de nuevas unidades orgánicas o de modificación de las existentes, debe adjuntarse a la propuesta una memoria económica o estudio del coste y de la financiación de la nueva organización."

Asimismo, los arts. 60 y 61 imponen, según los casos, la obligación de someter el proyecto a la audiencia de los ciudadanos o bien a información pública; y finalmente, en el art. 63, se establece el procedimiento de aprobación.

Sentado que por su contenido, no puede ser un acto administrativo, porque no es un acto aplicativo de una norma, como son los actos administrativos, sino que se integra en el currículum como materia transversal y que el currículum de las distintas etapas educativas se aprueba por Decreto Foral, se evidencia que en su aprobación se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de las disposiciones generales; puesto que se ha aprobado como acto administrativo por el Director General de Educación en lugar de haber llevado a cabo los trámites exigidos para su aprobación como disposición general.

Por ello, debe declararse la nulidad de pleno derecho de la Resolución 418/2018, de 10 agosto, del Director General de Educación, por la que se aprueba el programa SKOLAE para su generalización progresiva todos los

centros de Navarra, conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .

Respecto a la falta de competencia del Director General de Educación para su aprobación, ésta es consecuencia de la aprobación como acto administrativo, cuando debió tramitarse como disposición general. Tal falta de competencia va de suyo y está indisolublemente unida a la anterior, puesto que el Director General no tiene competencia para aprobar disposiciones generales y, como se ha razonado, la aprobación del programa Skolae debió tramitarse como disposición general.

La nulidad de pleno derecho de la Resolución 418/2018 por aprobarse por un órgano incompetente y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para su aprobación, releva del análisis en esta sentencia del contenido del programa SKOLAE, toda vez que la legalidad del procedimiento de elaboración es un prius para el análisis de su contenido. En este sentido puede citarse la STS de 9 de julio de 2018 (Roj: STS 2645/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2645 N° de Recurso: 2049/2017 Ponente: Jose Luis Requero Ibañez) por la que se anula la Orden General de la Dirección General de la Guardia Civil sobre desarrollo de los derechos de las asociaciones profesionales de Guardias Civiles, por aprobarse bajo la misma un reglamento de desarrollo de la LO 11/2007 por órgano incompetente, al margen del procedimiento exigible.

En definitiva, y por todo lo expuesto, debe estimarse parcialmente el recurso contencioso administrativo, declarando la inadmisibilidad del recurso en relación a la Resolución 350/2018, de 2 de julio, del Director General de Educación, por la que se aprueban las Instrucciones que van a regular, durante el curso 2018-2019, la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten las enseñanzas de segundo ciclo en Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra; y declarando la nulidad de pleno derecho de la Resolución 418/2018, de 10 de agosto, del Director General de Educación, por la que se aprueba el programa SKOLAE para su generalización progresiva a todos los centros de Navarra.

SEPTIMO.- Costas..."

II/ Es interesante, para el debate aquí planteado, la STS de 11 de febrero de 2009, en el recurso de casación 905/2008, FJ 6º (STS expresamente citada por la parte demandada):

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

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

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

Lo hasta aquí expuesto nos lleva directamente al examen de los problemas restantes, referentes al alcance y límites del derecho a la libertad ideológica y religiosa proclamado en el art. 16.1 CE . Respecto de este derecho debemos decir que está constituido básicamente por la posibilidad reconocida a toda persona de elegir libremente sus concepciones morales o ideológicas y de exteriorizarlas, con la garantía de no poder ser perseguido o sancionado por ellas. Este derecho no es necesariamente incompatible con una enseñanza del pluralismo que transmita la realidad social de la existencia de concepciones diferentes.

La compatibilidad será de apreciar siempre que la exposición de esa diversidad se haga con neutralidad y sin adoctrinamiento. Es decir, dando cuenta de la realidad y del contenido de las diferentes concepciones, sin presiones dirigidas a la captación de voluntades a favor de alguna de ellas. Y así tendrá lugar cuando la

enseñanza sea desarrollada con un sentido crítico, por dejar bien clara la posibilidad o necesidad del alumno de someter a su reflexión y criterio personal cada una de esas diferentes concepciones.

Vinculado a lo anterior, aparece en el art. 27.3 CE el derecho de los padres a elegir la orientación moral y religiosa que debe estar presente en la formación de sus hijos. Está referido al mundo de las creencias y de los modelos de conducta individual que, con independencia del deber de respetar esa moral común subyacente en los derechos fundamentales, cada persona es libre de elegir para sí y de transmitir a sus hijos.

Tampoco es incompatible con la enseñanza del pluralismo que deriva del art. 27.2 CE. Tienen contenidos o facetas diferentes, como ha quedado expuesto.

Estos derechos mencionados en los arts. 16.1 y 27.3 significan, por eso, un límite a la actividad educativa del Estado. En efecto, el Estado, en el ámbito correspondiente a los principios y la moral común subyacente en los derechos fundamentales, tiene la potestad y el deber de impartirlos, y lo puede hacer, como ya se ha dicho, incluso, en términos de su promoción. Sin embargo, dentro del espacio propio de lo que sean planteamientos ideológicos, religiosos y morales individuales, en los que existan diferencias y debates sociales, la enseñanza se debe limitar a exponerlos e informar sobre ellos con neutralidad, sin ningún adoctrinamiento, para, de esta forma, respetar el espacio de libertad consustancial a la convivencia constitucional."

CUARTO.- Juicio de la Sala. Naturaleza de la Orden Foral y procedimiento de elaboración.

I/ Que el Plan de Coeducación es una disposición general y no un acto se desprende de las consideraciones ya efectuadas en la STSJ de Navarra 141/2020, de 16 de junio, recaída en el recurso 424/2018, antes citada. No hay ningún cambio en el presente respecto de las observaciones allí realizadas, a pesar de la existencia del Decreto Foral 72/2021.

El Plan de Coeducación, y el programa Skolae como concreción del mismo, poseen la suficiente vocación de generalidad -en sus destinatarios- y de permanencia -siquiera temporal, por dos cursos-, así como el suficiente contenido innovador y normativo, en fin, como para ser reputados una disposición general.

Se orienta, desde la visión transversal de la igualdad, incluso a la formación del profesorado, y no solamente a su integración en el *currículum* del alumnado (circunstancia, entre otras, que llevó a la sentencia anterior de esta Sala a su catalogación como disposición general); también se dirige a los equipos de formación y asesoramiento.

No se circunscribe a los aspectos estrictamente áulicos del centro, sino que implica un conjunto de actuaciones de coeducación al "introducir este enfoque en los diferentes niveles de gestión de los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Foral", desde Educación Infantil hasta Bachillerato y Formación Profesional; el objetivo es una "transformación global" (folios 21 a 24 del expediente).

La circunstancia de su apoyo en el artículo 4 del Decreto Foral 72/2021, o del desarrollo de éste, no troca esta conclusión. Una disposición general puede basarse, y de hecho ordinariamente así sucede, en diferentes disposiciones normativas de rango distinto; también puede cumplir su mandato y desarrollarlas. Todo ello sin perder su esencia de disposición general.

El carácter inacabado o programático de la regulación del Decreto Foral 72/2021, que sin duda anuncia las líneas y orientaciones por las que luego discurre este Plan de Coeducación, tampoco obsta a su naturaleza de disposición general. No es tanto una aplicación, en ese sentido, como una regulación de detalle o complemento (tal y como observa la actora). Y que concreta el contenido con vocación de generalidad y permanencia para dos cursos.

Su naturaleza se vería con mayor nitidez si se pensara en una vigencia mayor de los dos cursos a los que se contrae en esta ocasión (2021 a 2023). Partiendo de que la diferencia no puede estibar en un curso más o menos, en cualquier caso su vigencia no es tan limitada o aislada en el tiempo como para defender con éxito su agotamiento a los efectos de su naturaleza de acto.

Nótese que "*incorpora la evaluación del proceso y de los cambios producidos como actuación continua*" (folio 24 del expediente). "*El desarrollo del Plan, en coherencia con lo planteado en el Decreto Foral 72/2021, mediante la creación del Grupo Impulsor y la participación en las redes de coeducación, dispone de estructuras estables en los centros para dinamizar, planificar y realizar el seguimiento y evaluación del proceso de transformación coeducativa.*"

Durante dos cursos -de momento-, el Plan obliga a un conjunto de actuaciones en desarrollo del mismo, y sienta pautas con las que deberán cumplir los actos producidos por los centros, por más que dichas pautas ya se advirtieran, más parca o generalmente, en el Decreto Foral (por ejemplo, véase a este respecto el Plan de

Identidad Coeducadora; artículo 5 del Decreto Foral 72/2021, y compárese el grado de detalle con los folios 39 a 47 del expediente administrativo).

Por todo ello, la Sala se reafirma en su consideración de la disposición general del Plan de Coeducación y el programa Skolae como concreción del mismo. Sentada su naturaleza, procede examinar las consecuencias que de ella se derivan.

II/ De entrada, no asiste aquí el problema observado en la anterior sentencia de esta Sala, sobre la falta de competencia. La Orden Foral ha sido dictada por el consejero de Educación, que ostenta potestad reglamentaria en las materias de su ramo.

No se comprende, en este sentido, la alegación de la actora acerca de los artículos 30 y 31 de la Ley Foral 14/2004 (atribuciones de la Presidente o del Presidente). Nada hay en esa conjunción de artículos que implique una falta de competencia del consejero de Educación para la materia propia de su departamento (artículo 41.1.g de la Ley Foral 14/2004).

La cuestión relevante aquí, por el contrario, es si se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido en la elaboración de la disposición general, o si incurre en contradicción legal, en suma, por el procedimiento seguido.

Desde ese ángulo, no consta el cumplimiento de los trámites preceptuados por el artículo 132 de la Ley Foral 11/2019, arriba transcrito.

Es cierto, como sostiene la demandada, que se han recabado varios informes. Así, el dictamen de fecha 15 de septiembre de 2021, del Consejo Escolar de Navarra, sobre el proyecto de Orden Foral (página 1 y siguientes del expediente); un informe del trámite de audiencia e información pública, de fecha 21 de septiembre de 2021, en el que se dio respuesta a las alegaciones o aportaciones recibidas durante dicho trámite (página 9 y siguientes del expediente); y un informe del Consejo Navarro de Igualdad, de fecha 23 de septiembre, favorable al proyecto de Orden Foral (página 11 del expediente); así como el informe propuesta del Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia del propio Departamento de Educación, de 29 de septiembre, con el que se elevó la propuesta de Orden Foral para su firma y aprobación por parte del Sr. consejero (páginas 13 y siguientes del expediente).

Sin embargo, pese a que pueda reputarse así cumplido el artículo 133 de la citada Ley, no constan ni "los documentos que acrediten la oportunidad de la norma", ni "el listado de las normas que quedan derogadas", ni "su afectación a la estructura orgánica", ni el impacto por razón de género (pese a la existencia de dictamen favorable de la Consejería de Igualdad) ni el de accesibilidad y discapacidad (artículo 132.3).

Tampoco se acompaña de "la estimación del coste a que dé lugar" (artículo 132.4 de la Ley Foral 11/2019). Se ignora si puede generar costes adicionales. No se ha aludido a la realización de informe por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, "como mínimo" sobre la corrección del procedimiento seguido y a la adecuación al ordenamiento jurídico de la norma propuesta, que no consta (artículo 132.5; no parece aplicable, en cambio, el alegado art. 14.1.g de la Ley Foral 16/2008).

Y finalmente, tampoco consta la remisión a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra para examen en la Comisión de Coordinación, trámite del que solamente puede prescindirse en caso de urgencia (artículo 132.6 y 7 de la mentada Ley Foral 11/2019).

Lo anterior determina la nulidad de la disposición general, aunque no en base al artículo 47.1.e de la Ley 39/2015, por prescindir del procedimiento legalmente establecido. Es cierto que se han cumplido algunos de los trámites (quizás *ad cautelam*, porque la Administración defendía su naturaleza de acto), pero se han omitido, como es de ver arriba, varios de los preceptivos y relevantes, dada la tramitación como un acto y no como una disposición general. Por ello, la disposición general incurre en la nulidad del artículo 47.2, al contrariar la Ley Foral 11/2019 antes citada, que imponía dichos trámites.

Como en la anterior sentencia de esta Sala nº 141/2020, de 16 de junio, recaída en el recurso 424/2018, entendemos que esta conclusión *"...relewa del análisis en esta sentencia del contenido del programa SKOLAE, toda vez que la legalidad del procedimiento de elaboración es un prius para el análisis de su contenido..."*

En consecuencia, sin ulteriores exámenes, procede la estimación del recurso contencioso, y la anulación (es nulidad: el texto del artículo 71 de la LJCA no distingue, y se mantendrá su terminología) de la Orden Foral y del Acuerdo de Gobierno impugnados, sin que en el fallo pueda hacerse mención a la causa, que ya se ha expresado: la naturaleza de disposición general del Plan de Coeducación -y del programa Skolae como su concreción- y la elusión del procedimiento y trámites legalmente establecidos para su aprobación.

QUINTO.- Costas.

Por lo que respecta a las costas, el artículo 139.1. de la LJCA 1998 establece que *"En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o derecho.*

En cuanto los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad".

Entonces, conforme a lo dispuesto en el artículo 139, procede su imposición a la parte demandada.

En nombre de Su Majestad El Rey, la Sala acuerda el siguiente

FALLO

ESTIMAMOS el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Felisa , Gonzalo , Gumersindo Y OTROS, contra el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 29 de marzo de 2023, desestimatorio de la alzada frente a la Orden Foral 92/2021, de 30 de septiembre, del consejero de Educación, por la que se aprueba el Plan de Coeducación del Departamento de Educación para el período 2021-2023, y, en consecuencia,

DECLARAMOS que tales resoluciones no son conformes a Derecho,

ANULAMOS dichas resoluciones, en cuanto aquejadas de la nulidad expuesta, e

IMPONEMOS a la demandada las costas del proceso.

Notifíquese esta Resolución Judicial conforme dispone el artículo 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, expresando que contra la misma solo cabe interponer recurso de casación ante la Sala correspondiente, *única y exclusivamente*, en el caso de que concurra algún supuesto de interés casacional objetivo y con los requisitos legales establecidos , todo ello de conformidad con los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en redacción dada por Ley Orgánica 7/2015 de 21 de Julio.

Dicho recurso habrá de prepararse ante esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el plazo de treinta días siguientes a la notificación de esta Sentencia.

Se informa a las partes *que en cualquier supuesto, y en todos los recursos de casación* que se presenten, *todos los escritos* relativos al correspondiente recurso de casación *se deberán ajustar inexcusablemente* a las condiciones y requisitos extrínsecos que han sido aprobados por Acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo y de este Tribunal Superior de Justicia de Navarra en fechas 20-4-2016 (BOE 6-7-2016) y 27-6-2016 respectivamente.

Estos Acuerdos obran expuestos en el tablón de anuncios de este Tribunal Superior de Justicia así como publicados en la página web del Consejo General del Poder Judicial (www.poderjudicial.es) para su público y general conocimiento.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.