

Expediente: 32/2008

Objeto: Proyecto de Orden Foral por la que se desarrolla la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica.

Dictamen: 27/2008, de 16 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 16 de junio de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 5 de junio de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Orden Foral, del Consejero de Educación, por la que se desarrolla la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica.

Se solicita que el preceptivo dictamen se tramite con carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 22 de la LFCN, por las razones que se exponen en la documentación que se adjunta.

I.2ª. Expediente del proyecto de Orden Foral

El expediente está integrado, entre otros, por los siguientes documentos:

- a) Orden Foral 52/2008, de 4 de abril, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de la Orden Foral.
- b) Memoria justificativa, de 11 de abril de 2008, elaborada por el Servicio de Centros, Ayudas al Estudio y Estudios Económicos del Departamento de Educación.
- c) Memorias normativa, económica y organizativa, de 11 de abril de 2008, elaboradas por el Servicio de Centros, Ayudas al Estudio y Estudios Económicos del Departamento de Educación.
- d) Informe sobre impacto por razón de sexo, de 11 de abril de 2008, elaborado por el Servicio de Centros, Ayudas al Estudio y Estudios Económicos del Departamento de Educación.
- e) Solicitud de informe del Consejo Escolar de Navarra, de 14 de abril de 2008.
- f) Informe del Consejo Escolar de Navarra, de 19 de mayo de 2008.
- g) Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Educación en relación con la propuesta de Orden Foral, de 3 de junio de 2008.
- h) Escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, de 3 de junio de 2008, motivador de la urgencia del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra.
- i) Texto del Proyecto de Orden Foral (una copia).

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Orden Foral

El Proyecto sometido a examen comprende una exposición de motivos, la Orden Foral propiamente dicha en la que se ordena la aprobación del Reglamento y la publicación de aquélla y su anexo en el Boletín Oficial de Navarra. El Reglamento contenido en el anexo tiene 17 artículos, 8 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales.

La exposición de motivos señala cómo la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica prevé que reglamentariamente se determinen los procedimientos a seguir por los centros de enseñanza sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Foral y por los padres, madres o tutores para recibir los libros de texto objeto de gratuidad.

Establece, igualmente, la exposición de motivos que el programa de financiación del libro de texto se desarrollará mediante el sistema de préstamo y que la gestión y supervisión del programa en cada centro correrá a cargo de una comisión elegida por el Consejo escolar. Los libros de texto - continúa- serán propiedad de la Administración educativa y permanecerán, una vez concluido el curso escolar, en el centro docente donde el alumnado haya cursado las enseñanzas, de forma que puedan ser utilizados por otros alumnos en años académicos sucesivos.

Se pretende -concluye la exposición de motivos- “fomentar entre los alumnos el uso solidario y cooperativo del material escolar, inculcándoles, de este modo, actitudes de cuidado y conservación del mismo para que pueda ser recibido en años posteriores por otros compañeros en el mejor estado posible. Todos los libros de texto serán renovados cada cuatro cursos escolares, sin perjuicio de la reposición del material deteriorado o inservible salvo los correspondientes al primer ciclo de educación primaria que serán renovados todos los cursos por tratarse de un material que no puede ser utilizado por otros alumnos en años sucesivos”.

El artículo 1 del proyecto de Reglamento determina el objeto de la norma y su ámbito de aplicación: la regulación del Programa de Gratuidad de Libros de texto en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Su implantación en los niveles de educación primaria y secundaria obligatoria tendrá carácter progresivo. La finalidad del programa es facilitar, mediante el

sistema de préstamo al alumnado, los libros de texto de las distintas áreas o materias. Se determina, también en este artículo, qué se entiende por libro de texto y qué materiales no quedan incluidos en dicho Programa. Se establece, igualmente, que para cada curso escolar se fijarán por Orden Foral la aportación máxima de la Administración Educativa por alumno y demás instrucciones necesarias para la aplicación del Programa.

El artículo 2 contempla los beneficiarios: todos los alumnos que cursen la enseñanza obligatoria en los centros docentes de la Comunidad Foral sostenidos con fondos públicos. Se prevé que tales alumnos beneficiarios sean excluidos de las convocatorias de ayudas que para la misma finalidad convoquen las administraciones educativas en caso de que se presenten a las mismas. Esta última previsión no quedará incorporada a la Orden Foral “en el caso de que el Departamento de Educación antes de la aprobación de dicha orden, acuerde un convenio con el Estado por el cual las convocatorias de becas por adquisición de libros de texto se tramiten en Navarra”.

El artículo 3 establece el régimen de préstamo de los libros de texto. El préstamo será gratuito; y la propiedad de los libros de los centros, cuya guarda y custodia les corresponde.

En el artículo 4, bajo el rótulo “cuantía económica”, establece que el importe máximo a aportar por la Administración Educativa del Gobierno de Navarra se determinará por ésta anualmente y consistirá en un módulo por alumno beneficiario cuyo valor se fijará en razón del nivel de enseñanza en el que se haya de aplicar el Programa y de acuerdo con el coste real de los libros de uso más común.

El artículo 5 –“utilización y conservación de los libros de texto”- contempla, entre otras cuestiones, la obligación del alumno de hacer un uso adecuado y cuidadoso de los libros, así como la de sus representantes legales de reponer el material extraviado o deteriorado; y el 6, las obligaciones de los beneficiarios. El artículo 7 otorga a los centros el derecho de elegir los libros que utilizarán sus alumnos en los distintos cursos de la enseñanza obligatoria; aquéllos no podrán ser sustituidos por otros, salvo

situaciones muy especiales y justificadas, durante un periodo mínimo de cuatro años.

El artículo 8 señala que la dotación de libros nuevos a los centros se realizará de acuerdo con el calendario de implantación progresiva del Programa de Gratuidad de libros de texto; y el 9 contiene el procedimiento para la adquisición de los libros: los Centros Educativos podrán optar por emitir un bono que se entregará a los representantes legales del alumnado beneficiario o por establecer el sistema de adquisición y la organización que consideren oportunos.

En el artículo 10 se contienen normas relativas a la reposición de los libros de texto: éstos serán dados de baja cuando se cumpla el período de cuatro años establecido con carácter general para su utilización, pudiéndose dar de baja con anterioridad cuando concurren circunstancias especiales o deterioro de aquéllos. Una Comisión elegida por el Consejo Escolar del centro procederá, antes del 30 de junio de cada año, a la revisión de todos los libros de texto que no hayan cumplido el período de cuatro años de uso establecido con carácter general.

En el artículo 11 se regula el procedimiento para la reposición de los libros de texto. El artículo 12 contempla la transferencia del importe de los libros de texto a los centros docentes en el caso de que éstos no hayan optado por la colaboración de una empresa privada en la gestión, colaboración prevista en la disposición adicional octava; en el punto 2 de este artículo se señala que los centros docentes concertados tendrán, a los efectos de esta Orden Foral, la consideración de entidades colaboradoras en el Programa de Gratuidad de los libros de texto, correspondiéndoles las obligaciones que se recogen en los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de esta norma. Si el centro opta por la gestión directa deberá justificar las cantidades recibidas con arreglo al procedimiento determinado en el artículo 13.

A las diferencias entre la cuantía del bono e importe de los libros adquiridos por los centros dedica su atención el artículo 14. Si el importe de los libros es menor que el del bono recibido, el remanente lo podrá dedicar el centro a la compra de otro material didáctico de uso común. Si es mayor, los representantes legales del alumno costearán la diferencia sin adquirir por

ello otro derecho que el de uso del libro durante el ejercicio correspondiente; dichos representantes deberán pagar en el establecimiento comercial la diferencia entre el módulo aprobado y el exceso de precio sobre el bono.

El artículo 15 establece la incompatibilidad de la participación en el Programa de la Gratuidad de libros de texto con la percepción de ayudas para la misma finalidad que pudiera financiar cualquier otra entidad pública o privada.

El artículo 16 prevé la constitución de una Comisión de Seguimiento para la gestión y supervisión del Programa de Gratuidad. De igual manera se crea otra Comisión en el seno del Consejo Escolar de cada centro con la misma finalidad, según recoge el artículo 17.

La disposición adicional primera contempla el calendario de implantación progresiva del Programa de Gratuidad de los libros de texto, que deberá quedar concluida en el curso 2011/12. La segunda, prevé que el alumnado con necesidades educativas especiales utilice un material curricular adaptado a sus necesidades individuales, asignándosele la dotación anual que se determine para la adquisición del mismo. La disposición adicional tercera, contempla la incorporación de alumnado a lo largo del curso cuando la misma suponga la necesidad de adquisición de nuevos libros de texto. La cuarta, establece el procedimiento a seguir por aquellos centros docentes que opten por utilizar materiales curriculares de uso común en lugar de libros de texto, definiendo tales materiales como aquéllos que, en cualquier medio o soporte, supongan un uso compartido por el alumnado y, en su caso, por el profesorado. Se prevé, igualmente, en la disposición adicional quinta, el caso de un centro docente sostenido con fondos públicos que opta por utilizar materiales de elaboración propia para el desarrollo del currículo; en tal supuesto, el centro deberá presentar su proyecto de trabajo de acuerdo con lo que a tales efectos determine el Departamento de Educación para la financiación de los aquéllos. Conforme a la disposición adicional sexta, los alumnos de centros específicos de educación especial sostenidos con fondos públicos quedarán incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden Foral. La disposición adicional séptima ordena que “los centros privados concertados adecuarán el contenido de la

presente Orden Foral a su organización y competencias de sus órganos de gobierno, en consideración a la legislación específica que los regula”.

La primera de las disposiciones finales contiene medidas relativas a la información y asesoramiento a la comunidad educativa en relación con la ejecución del Programa de Gratuidad de libros de texto; y la segunda, establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El proyecto de Reglamento lleva incorporados cinco anexos relativos, el primero, a la renuncia a la participación en el Programa de Gratuidad; el segundo, referente al “bono-libro”; el tercero, relativo al estado de cuentas del centro para la adquisición de libros de texto, subdividido en dos: uno para centros públicos, y otro para centros concertados; el cuarto, incorpora un documento “registro de ingresos”; y, el quinto, un documento “registro de gastos”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen; tramitación del proyecto de Orden Foral

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo” fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

II.2ª. Competencia del Consejero de Educación

El proyecto de Orden Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar la disposición adicional única de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, a cuyo tenor “e/

Gobierno de Navarra en el plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor, a propuesta del Departamento de Educación y previo informe del Consejo Escolar de Navarra, desarrollará reglamentariamente esta Ley Foral”.

Por tanto, la Ley Foral citada establece que será el Gobierno de Navarra, y no uno de sus miembros, el que deberá llevar a cabo semejante desarrollo. Es así que el mismo no se ha producido conforme a la previsión legal, luego -con independencia del alcance y naturaleza del poder reglamentario que, en su caso, pueda ostentar un Consejero del Gobierno de Navarra- en el supuesto que se examina se ha infringido la Ley Foral 6/2008 al no ser el Consejero de Educación competente para dictar una Orden Foral en desarrollo de la Ley Foral antedicha.

En definitiva, el proyecto de Orden Foral no se adecua al ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Orden Foral del Consejero de Educación, por la que se desarrolla la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, no se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.