

Expediente: 36/2008

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

Dictamen: 32/2008, de 21 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de julio 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 30 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 Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de 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 Decreto 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.
- 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, del 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 el Proyecto, 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) Comunicación a los Secretarios Generales Técnicos, de 18 de junio de 2008.
- j) Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Educación, de 18 de junio de 2008.

- k) Certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa, de 19 de junio de 2008, del examen del Proyecto por la Comisión de Coordinación.
- l) Texto del acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 23 de junio de 2008, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral.

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, si bien parte de la documentación alude a una pretendida Orden Foral que, al resultar fallida, fue sustituida por el proyecto de Decreto Foral ahora en estudio.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a examen comprende una exposición de motivos, un artículo único, que aprueba el Reglamento, dos disposiciones finales y un anexo con el texto articulado del Reglamento. A su vez, éste contiene cinco anexos.

La exposición de motivos del Proyecto 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, 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, así, “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 -concluye- "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 Reglamento contenido en el Anexo del Decreto Foral tiene diecisiete artículos, ocho disposiciones adicionales, una disposición final y cinco anexos. El anexo I contiene el impreso de "Renuncia a la participación en el Programa de Gratuidad"; el II, el correspondiente al "Bono"; el III.a (Centros Públicos) recoge el impreso del "Estado de cuentas del centro para la adquisición de libros de texto", y el III.b el mismo impreso para los Centros Concertados; el anexo IV y el V, el "Registro de Ingresos" y el "Registro de Gastos", respectivamente.

El artículo único aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, que se adjunta como anexo al proyecto de Decreto Foral. La disposición final primera faculta al Consejero de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo del propio Decreto Foral, observándose un puro error de transcripción al final de de la misma: donde aparece "le" debe decir "el". La disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

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.

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”, se dice 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 de texto nuevos: 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, en el punto 1, 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 del Decreto Foral (debería decir del presente Reglamento, como se señalará mas adelante), 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 establece el procedimiento a seguir en el caso de alumnos que se incorporan durante el curso escolar a un centro docente, con la consiguiente necesidad de adquisición de nuevos libros de texto. La disposición adicional cuarta ordena 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 aquéllos materiales. 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 del Decreto Foral. La disposición adicional séptima dispone que los centros privados concertados adecuen el contenido del presente Decreto Foral (debe decir, Reglamento) a la organización y competencias de sus órganos de gobierno, en consideración a la legislación específica que los

regula. Y la disposición octava prevé la colaboración del Departamento de Educación en la gestión a aquellos centros que así lo soliciten, mediante la contratación de una empresa privada.

La disposición final 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.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplir con lo dispuesto en 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 “el 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”.

De otro lado, la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. Se trata en este caso de un Decreto Foral contenedor de una disposición reglamentaria,

que a la vista de la exposición de motivos resulta suficientemente motivado, como exige el artículo 58 de la Ley que se acaba de citar.

Constan, también, en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo, elaborados por el Servicio de Centros, Ayudas al Estudio y Estudios Económicos del Departamento de Educación. Obran, igualmente, en el expediente el dictamen del Consejo Escolar de Navarra (con dos votos particulares de la FERE y CONCAPA, respectivamente), así como informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación. Consta, por último, en el expediente certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa mediante el que se acredita el examen del proyecto de Decreto Foral por la Comisión de Coordinación.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN). Y la tramitación del proyecto de Decreto Foral, a la vista de lo que se acaba de señalar, se considera ajustada al ordenamiento jurídico, si bien no ha sido sometido a un trámite específico de audiencia de sectores directa o indirectamente afectados, lo que, a juicio de este Consejo, hubiera sido deseable.

II.2ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, el artículo 56.2 y 3-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

A) Habilitación y rango de la norma

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen cumple con lo dispuesto en la disposición adicional única de la Ley Foral 6/2008.

En consecuencia, el citado proyecto se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra (artículos 12.3 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente) y el rango es el adecuado.

B) Justificación

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica, como resulta de las distintas memorias e informe obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional única de la Ley Foral 6/2008. Esta ley recuerda en su exposición de motivos que el artículo 27.4 de la Constitución Española establece que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”; y el artículo 3.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala que la educación primaria y la secundaria constituyen la educación básica. Esta Ley Orgánica, en su disposición adicional cuarta, ordena, con respecto a los libros de texto, que corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos, en el ejercicio de la autonomía pedagógica, adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas, que deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades del alumnado y al currículo aprobado por cada Administración educativa.

C) Contenido del proyecto

El contraste del Decreto Foral proyectado y su Reglamento -al que debiera ponerse nombre y cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico no ofrece tacha de legalidad alguna.

Son varios los preceptos de la Ley Foral 6/2008 directamente incumbidos por el desarrollo reglamentario, además de la disposición adicional única ya citada.

El artículo 1 de la Ley Foral, en relación con el artículo 1.3 del Reglamento que concreta qué se entiende por libro de texto a efectos del mismo; si bien la norma reglamentaria no lo hace en los mismos términos en el que lo define el artículo 1 de la Ley, las desviaciones resultan insignificantes y sin transcendencia jurídica alguna.

Al amparo del artículo 2.2 de la Ley Foral 6/2008 – “reglamentariamente se determinarán los procedimientos a seguir por los centros de enseñanza citados y por los padres, madres o tutores para recibir los libros de texto objeto de esta Ley”- el Reglamento en examen (artículo 9) desarrolla el procedimiento para la adquisición de los libros de texto nuevos, en cumplimiento de la citada previsión legal.

Conforme a lo prevenido en el artículo 3 de la Ley 6/2008 “la Ley Foral de Presupuestos Generales para Navarra incluirá en cada ejercicio presupuestario las partidas económicas necesarias para la financiación de la gratuidad de los libros de texto, conforme a las fórmulas que se determinen reglamentariamente”. Pues bien, el artículo 1.6 del Reglamento ordena que “para cada curso escolar se fijarán por Orden Foral la aportación máxima de la Administración Educativa por alumno y cuantas instrucciones resulten necesarias para el desarrollo del Programa de Gratuidad y la aplicación de lo dispuesto en el presente Decreto Foral”. Y el artículo 4 del citado Reglamento preceptúa que “el importe máximo a aportar por la Administración Educativa del Gobierno de Navarra se determinará anualmente por esta última 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 sistema de préstamo previsto en la Ley Foral, en su artículo 4.1, tiene su desarrollo en el artículo 3 del Reglamento; y el artículo 4.3 de dicha Ley Foral ordena que “la gestión y supervisión del programa en cada centro correrá a cargo de una comisión elegida por el Consejo Escolar”, comisión a la que se refiere el artículo 9.1 del Reglamento.

El artículo 17 del Reglamento prevé la constitución de una comisión de seguimiento, valoración y evaluación del desarrollo del programa de gratuidad en los centros (distinta a la contemplada en el artículo 16 de esa misma norma reglamentaria), que no aparece contemplada en la Ley, si bien no resulta incompatible con la ella y parece acorde con las competencias organizativas atribuidas al responsable del Departamento de Educación.

La disposición adicional primera del Reglamento es desarrollo fiel de la previsión contenida en el artículo 5 de la Ley Foral referido a la implantación del programa. La disposición adicional séptima ofrece una redacción confusa, que puede dificultar la comprensión del precepto: no resulta ajustado decir que “los centros privados concertados adecuarán el contenido del presente Decreto Foral...”; parece que lo que la norma ha pretendido decir es que los centros concertados atemperarán la aplicación del Reglamento por lo que se refiere a la organización y competencias de sus órganos de gobierno a lo que ordena la legislación específica que los regula. Si es así, habría que encontrar una redacción más precisa y clara.

Finalmente, en numerosos preceptos del Reglamento (artículos 1.1; 1.3; 1.6; 5.2; 6.1 a); 6.3; 9.3 a); 12.2; 13.1 y 2; disposición adicional tercera, apartado 2; disposición adicional cuarta, apartados 5, 6, 7 y 8; disposición adicional sexta y séptima; y disposición final única, apartados 2 y 4...) se utiliza el término Decreto Foral para referirse a preceptos contenidos en el propio Reglamento y, por tanto, en todos ellos donde se dice “Decreto Foral” debe indicarse “Reglamento”.

En fin, todos los preceptos que conforman el proyecto de Decreto Foral, así como el Reglamento incorporado, respetan el ordenamiento jurídico y constituyen desarrollo acorde con la Ley Foral 6/2008 de la que traen causa, si bien su texto puede mejorarse conforme a lo indicado en este dictamen.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.