

Expediente: 30/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto.

Dictamen: 34/2009, de 24 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 24 de julio de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, 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 23 de junio de 2009 tuvo entrada en este Consejo 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), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto, y el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, aprobado por Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto (en adelante, el Proyecto).

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

- a) Oficio de 18 de marzo de 2009 del Director General de Inspección y Servicios del Departamento de Educación solicitando informe preceptivo sobre el Proyecto al Consejo Escolar de Navarra.
- b) Memoria económica, con el visto bueno de la Sección de Intervención del Departamento de Economía y Hacienda, de 20 de marzo de 2009, elaborada por el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación.
- c) Memorias justificativa, normativa y organizativa, de 20 de marzo de 2009, elaboradas por el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación.
- d) Oficio de remisión de las memorias al Consejo Escolar de Navarra, de 24 de marzo de 2009.
- e) Dictamen 16/2009 del Consejo Escolar de Navarra, aprobado el 21 de abril de 2009, con el voto particular de la Federación "Herrikoa-Ceapa"; y oficio de remisión de aquél, el 23 de abril, al Consejero de Educación.
- f) Informe jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, de 4 de mayo de 2009.
- g) Envío de ejemplares del Proyecto a los Secretarios Generales Técnicos de los Departamentos del Gobierno de Navarra el 4 de mayo de 2009.
- h) Oficio de 5 de mayo de 2009 al Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, enviando la documentación anterior.
- i) Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 25 de mayo de 2009, y oficio de su Director, de igual fecha, enviando aquél a la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación.

- j) Informe sobre impacto por razón de sexo, de 29 de mayo de 2009, del Servicio de Centros y Ayudas al Estudio.
- k) Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, de 8 de junio de 2009.
- l) Certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 11 de junio de 2009, mediante el que se acredita el examen del Proyecto por parte de la Comisión de Coordinación, previo a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra.
- m) Certificado del Director General de Presidencia, de 16 de junio de 2009, por el que se acredita el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 15 de junio de 2009, de toma en consideración del Proyecto.
- n) Texto del proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto y el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, aprobado por Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto.

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 se echa en falta la orden foral de inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a examen comprende una exposición de motivos, dos artículos y una disposición final única.

La exposición de motivos del Proyecto señala cómo de conformidad con la disposición adicional única de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, se dictó el Reglamento de desarrollo de la citada Ley Foral, aprobado por Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto. La disposición adicional primera de este

Reglamento contiene el calendario de implantación del Programa de Gratuidad de Libros de Texto, el cual no se ajusta a las previsiones del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, en cuanto a la implantación de las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria.

La norma, según la exposición de motivos, viene justificada también por la necesidad de “facultar al Director General de Inspección y Servicios para modificar los anexos del citado Reglamento, así como para aprobar otros, todo ellos (*sic*) en beneficio de la implantación, gestión y desarrollo del Programa de Gratuidad de Libros de Texto”.

El artículo 1 del Proyecto modifica la disposición final primera (“primera” dice, por error, el texto) del Decreto Foral 89/2008 en la que, bajo el rótulo “desarrollo normativo”, se faculta al Consejero de Educación para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en el Decreto Foral; pues bien, ahora se propone incorporar un apartado 2 a esta norma al objeto de habilitar “al Director General de Inspección y Servicios para la modificación de los Anexos del Reglamento, así como para aprobar los que se consideren necesarios para una mejor implantación, gestión y desarrollo del Programa de Gratuidad de Libros de Texto. Esta habilitación habrá de limitarse a aspectos puramente ejecutivos del citado Reglamento”.

El artículo 2 modifica varias normas del Reglamento vigente. Así, modifica su artículo 5 -“Utilización y conservación de los libros de texto”-, añadiendo al apartado 2 -“El deterioro, así como el extravío de los libros de texto supondrá la obligación, por parte de los representantes legales del alumnado, de reponer el material deteriorado o extraviado, de acuerdo con lo que se recoge en el presente Reglamento”- un nuevo párrafo del tenor siguiente: “En tanto no se cumplan las obligaciones de reposición por los representantes legales de un alumno, éste perderá la condición de beneficiario del Programa de Gratuidad, hasta que se acredite la reposición del material extraviado o deteriorado”. Modifica, igualmente, la disposición adicional primera del Reglamento cuyo apartado 2 decía:

“El programa de gratuidad de los libros de texto se implantará con arreglo al siguiente calendario:

-Curso 2008/2009: 3º y 4º de primaria y 4º de ESO.

-Curso 2009/2010: 5º Primaria y 2º y 3º ESO.

-Curso 2010/2011: 6º Primaria y 1º ESO.

-Curso 2011/2012: 1º y 2º Primaria”.

Ahora se propone la siguiente redacción a esta disposición: “El programa de gratuidad de los libros de texto se implantarán con arreglo al siguiente calendario:

a) Curso 2008/2009: 3º y 4º de Educación Primaria y 4º de la Educación Secundaria Obligatoria.

b) Curso 2009/2010: 5º y 6º de Educación Primaria y 1º de la Educación Secundaria Obligatoria.

c) Curso 2010/2011: 2º y 3º de la Educación Secundaria Obligatoria.

d) Curso 2011/2012: 1º y 2º de Educación Primaria”.

La disposición final única determina la entrada en vigor del Decreto Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

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 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. Este último 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.

Por otra parte, este Proyecto pretende la modificación del Decreto Foral 89/2008, del que el Consejo de Navarra emitió el correspondiente dictamen preceptivo 32/2008, de 21 de julio.

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.

Consta, también, en el expediente las memorias económica, justificativa, normativa y organizativa, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo, elaborados por el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación. Obran, igualmente, en el expediente el dictamen del Consejo Escolar de Navarra (con un voto particular de la Federación “Herrikoa-Ceapa”), así como informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. Consta, por último, el 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 en el expediente remitido no se encuentra la orden foral por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto.

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 que habilita al Gobierno de Navarra, previo informe del Consejo Escolar de Navarra, a desarrollar reglamentariamente dicha Ley Foral.

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 informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de ajustar la disposición adicional primera del Reglamento que ahora se modifica al calendario establecido de implantación del Programa de Gratuidad de Libros de Texto, el cual no se ajusta a las previsiones del Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, en cuanto a la implantación de las enseñanzas correspondientes a la Educación Primaria; así como de habilitar al Director General de Inspección y Servicios para modificar los Anexos del Reglamento y aprobar los que se consideren necesarios.

C) Contenido del proyecto

El contraste del Decreto Foral proyectado con el ordenamiento jurídico y, en particular, con la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, no ofrece tacha de legalidad alguna.

Tanto el apartado 2 que se añade a la disposición final primera del Decreto Foral 89/2008, y que contiene la habilitación al Director General de Inspección y Servicios para aprobar nuevos Anexos o modificar los existentes, como el nuevo párrafo incorporado al apartado 2 del artículo 5 del Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, que sanciona con la pérdida de la condición de beneficiario del Programa de Gratuidad al que incumpla las obligaciones de reposición del material extraviado o deteriorado, o la nueva redacción dada al apartado 2 de la disposición adicional primera del citado Reglamento, se ajustan a la legalidad, por lo que no merecen reproche jurídico alguno.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto y 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.