

Expediente: 46/20010

Objeto: 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.

Dictamen: 48/2010, de 13 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de septiembre de 2010,

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 Julio Muerza Esparza 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 4 de agosto de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Vicepresidente 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, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de julio de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

- a) Orden Foral 62/2010, de 16 de abril, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto.
- b) Memorias justificativa, normativa y organizativa, de 11 de marzo de 2010, y económica, de 12 de julio de 2010, elaboradas por el Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación.
- c) Informe sobre impacto por razón de sexo, de 11 de marzo de 2010, del Servicio de Centros y Ayudas al Estudio Departamento de Educación.
- d) Solicitud de informe del Consejo Escolar de Navarra, de 23 de abril de 2010.
- e) Informe del Consejo Escolar de Navarra, de 25 de mayo de 2010, con su corrección de errores, de 14 de junio de 2010.
- f) Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Educación en relación con el Proyecto, de 31 de mayo de 2010.
- g) Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 25 de junio de 2010.
- h) Informe del Servicio de Centros y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación, de 5 de julio de 2010.
- i) Remisión del texto del Proyecto de Decreto Foral a los Secretarios Generales Técnicos, con fecha de 5 de julio de 2010.
- j) Certificado de la suplente del Secretario de la Comisión de Coordinación, en el que se acredita que la citada Comisión, en sesión de 15 de julio de 2010, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, examinó el Proyecto de Decreto Foral.
- k) Certificado del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, del texto del acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 19 de julio de 2008, por el que

se toma en consideración 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, (en adelante, el Proyecto), a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

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 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 una derogatoria; y un anexo, con el texto articulado del Reglamento, junto a seis disposiciones adicionales y una disposición final del mismo.

La exposición de motivos del Proyecto recuerda 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, siendo modificado posteriormente por Decreto Foral 65/2009, de 10 de agosto, en ciertas cuestiones puntuales, que fue examinado por este Consejo en dictamen 34/2009. Una vez completado el ciclo del Programa de Gratuidad de Libros de Texto –continúa la exposición de motivos-, se ha detectado la necesidad de realizar nuevos ajustes para la mejora de la gestión del Programa, considerándose más oportuna, por razones de técnica normativa, la redacción integral de la norma en lugar de acometer nuevamente modificaciones parciales, aprovechando la oportunidad para estructurar los contenidos de una forma más ordenada que permita una mejor comprensión.

El Proyecto ofrece un artículo único, que aprueba el Reglamento; dos disposiciones finales: la primera faculta al Consejero de Educación para

desarrollar el Decreto Foral y habilita al Director General de Inspección y Servicios para dictar las instrucciones necesarias para el desarrollo del Programa de Gratuidad, así como para determinar los medios e instrumentos a través de los cuales se lleve a cabo la comunicación de datos entre los centros y la Administración educativa; y la segunda, dispone la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra; finalmente, una disposición derogatoria, que deroga el Reglamento anterior, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el nuevo Decreto Foral.

El Reglamento contenido en el Anexo del Decreto Foral tiene –como se ha dicho- veintiún artículos, seis disposiciones adicionales y una disposición final.

El artículo 1, que determina el objeto y ámbito de aplicación, es idéntico al anterior en los dos primeros apartados, quedando suprimidos los restantes.

El artículo 2 recoge sustancialmente el contenido de los párrafos 3 y 4 del artículo 1 del Reglamento vigente. Sólo el párrafo primero presenta pequeñas alteraciones de su antecesor.

El artículo 3 es de nueva factura y lleva por rúbrica “Libros de texto no adaptados a la normativa”. En él se dispone que la Administración educativa comunicará a las correspondientes editoriales los aspectos de sus libros que deben ser suprimidos o sustituidos a efectos de poder ser financiados dentro del Programa de Gratuidad que regula este Reglamento, concediéndoles un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para que formulen las alegaciones que estimen procedentes; transcurrido dicho plazo, se resolverá si los citados libros son o no susceptibles de ser financiados en el mencionado Programa de Gratuidad. Contra la citada resolución, las editoriales podrán interponer recurso de alzada ante el Consejero competente en materia de educación.

El artículo 4, bajo la rúbrica “Destinatarios”, reproduce fielmente el vigente artículo 2.

El artículo 5 –“Régimen de préstamo de los libros de texto”- reproduce textualmente el todavía vigente artículo 3 e incorpora un nuevo apartado del siguiente tenor: “La dotación de libros a los centros se realizará de acuerdo con el calendario de implantación progresiva del programa de gratuidad de libros de texto y con lo dispuesto en el apartado anterior”.

El artículo 6 –“Aportación de la Administración educativa”- es sustancialmente igual al actual artículo 4 (“Cuantía económica”).

El artículo 7 establece las obligaciones de los destinatarios y de sus representantes legales y reproduce parcialmente los dos primeros párrafos del vigente artículo 5, si bien incorpora en el párrafo segundo un nuevo apartado en los términos siguientes: “En tanto no se cumplan las obligaciones de reposición por los representantes legales de un alumno, éste perderá la condición de destinatario del Programa de Gratuidad hasta que se acredite la reposición del material extraviado o deteriorado”. Añade finalmente un tercer apartado del siguiente tenor: “El alumnado destinatario, así como sus representantes legales, deberá someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el Departamento de Educación o por el centro docente donde cursa la enseñanza obligatoria y a colaborar en las de control financiero que correspondan de acuerdo con la legislación que resulte de aplicación”.

El artículo 8, bajo la rúbrica “Renuncia”, reproduce sustancialmente el contenido del actual artículo 6, apartado tercero.

Las obligaciones de los centros docentes aparecen recogidas en el artículo 9. Los apartados 1 y 2 son traslación prácticamente exacta de los apartados 3 y 4 del vigente artículo 5, y el tercero, de nuevo cuño, establece lo siguiente: “Desde los diversos sectores de la comunidad educativa, se instará al alumnado que participe en el programa de gratuidad de los libros de texto, así como a sus representantes legales, al cuidado y conservación del material puesto a su disposición”.

Los dos primeros apartados del artículo 10 –“Elección de los libros de texto”- son reproducción prácticamente exacta del artículo 7. El artículo

incorpora un último apartado, el tercero, con la dicción siguiente: “Si, transcurrido el periodo mínimo de cuatro cursos escolares necesario para realizar la sustitución de los libros de texto, el centro docente opta por la continuidad de los mismos, podrá renunciar a la sustitución y proceder a la reposición de acuerdo con lo recogido en el artículo 13”.

En el artículo 11, bajo la rúbrica “Aportación de información por los centros docentes”, determina que antes del 15 de julio de cada año los centros docentes pondrán a disposición del Departamento de Educación, por el medio que se indique en las instrucciones del Programa de Gratuidad, determinada información referida, entre otros extremos, al sistema de gestión elegido para la adquisición de los libros de texto, número de alumnos destinatarios del Programa, número de alumnos que han renunciado a su participación en el mismo, número de libros que componen el lote que corresponde por alumno, etcétera. En un segundo párrafo este mismo artículo señala que “en el Departamento de Educación se realizará un seguimiento del proceso de grabación de los datos, velando por el cumplimiento del plazo establecido”.

El procedimiento para la adquisición de los libros de texto se encuentra en el artículo 12, reproducción casi literal del actual artículo 9 del que queda suprimido el párrafo primero.

La reposición de los libros de texto se halla recogida en el artículo 13, reproducción parcial del vigente artículo 10, del que suprime los actuales párrafos 4, 5, 6, 7 y 8, y al que incorpora los 4, 5 y 6 de nuevo contenido. El apartado 4 establece que “la adquisición de los libros de texto que no haya sido posible reponer conforme al apartado anterior, se realizará directamente por el centro y se financiará con cargo al remanente a que se refiere el artículo 16.1 del presente Reglamento y que corresponda al curso inmediatamente siguiente”. Ante la previsión de que la aportación total de la Administración a un centro no fuera suficiente para financiar la reposición de los libros de texto, el apartado 5 de este precepto señala que el centro docente remita un informe al Departamento de Educación justificando tales circunstancias y solicite la financiación del déficit. Finalmente, el apartado 6

determina que el Departamento de Educación pueda exigir a los centros la entrega del material deteriorado para su examen y comprobación.

El artículo 14, de nueva factura, contiene la previsión del incremento de matrícula, considerando como tal “el que se produce en el número total de alumnos de todos los grupos de un curso en un centro desde la finalización de un curso académico para el inicio siguiente, siempre que en este curso académico no corresponda la renovación de los libros de texto por haber transcurrido los cuatro cursos escolares a que se refiere el artículo 5.4”. El apartado 2 de este mismo precepto contempla que el pago se realice según los datos remitidos y conjuntamente con el que corresponda al centro por el alumnado que se incorpora al Programa o al que corresponda por la renovación de libros de texto. Si el incremento se produce con ocasión de los exámenes de septiembre, para el alumnado de la Educación Secundaria Obligatoria, el pago se realizará junto con el del 20% de la aportación de la Administración en diciembre de cada curso escolar; en tal caso, el centro enviará al Departamento de Educación, antes del 15 de noviembre, un informe en el que deberá quedar justificada esta circunstancia.

Las incorporaciones de alumnos a lo largo del curso escolar están recogidas en el artículo 15 y reproduce la todavía vigente disposición adicional tercera del actual Reglamento.

El artículo 16 –“Aplicación de las diferencias entre la aportación de la Administración y el importe de los libros de texto”- preceptúa que, si se da el supuesto que contiene su rúbrica, el remanente se podrá dedicar a la adquisición de material didáctico e informático de uso común, siempre que la diferencia sea a favor de la Administración (apartado 1); si la diferencia es negativa, ésta la costearán los representantes legales de los alumnos, sin adquirir por ello otro derecho que el del uso del libro durante el curso escolar (apartado 2).

El artículo 17 contempla la transferencia de la aportación educativa a los centros docentes y contiene lo recogido en el actual artículo 12 del Reglamento, con pequeñas novedades, en particular, la supresión del apartado 3, el cambio del encabezamiento del apartado 1 (sin mayor

transcendencia) y el inciso final del apartado 2 (sin relevancia digna de destacar).

El artículo 18 aborda la justificación de las cantidades recibidas por los centros docentes y reproduce, en su párrafo 1 y con pequeñas modificaciones, el vigente artículo 13, apartado 1. Los apartados 2, 3, 4 y 5, del mismo precepto, ofrecen nueva redacción y contemplan la previsión de que el Consejo Escolar del centro apruebe el resultado de la contabilidad (apartado 2) y la justificación de la aplicación de las cantidades recibidas a la finalidad que les es propia, de acuerdo con un procedimiento en el que se distingue entre centros públicos y centros concertados (apartado 3). Se establece, igualmente, el deber de custodia por parte del centro de los justificantes originales y demás documentación de carácter económico, así como el control de carácter financiero, de acuerdo con las disposiciones vigentes, a cargo de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda y la Cámara de Comptos (apartado 4). Por último, se prevé la facultad de solicitar información a los centros por parte del Departamento de Educación (apartado 5).

La incompatibilidad para percibir ayudas dirigidas a la misma finalidad se configura en el artículo 19 y reproduce el tenor literal del vigente artículo 15 del Reglamento.

La gestión y supervisión por parte de la Administración del programa de gratuidad recogido en el artículo 20 reproduce fielmente el vigente artículo 16.

El artículo 21 prevé la constitución en los centros docentes de una Comisión para la gestión o supervisión del programa de gratuidad, al igual que lo hace el artículo 17 del vigente Reglamento.

La disposición adicional primera, bajo la rúbrica “Calendario de implantación progresiva del programa de gratuidad de los libros de texto”, traslada la adicional primera del Reglamento con alguna variación, a saber: en el curso 2009/2010, 5º y 6º de Educación Primaria y 1º de Educación

Secundaria Obligatoria; y en el curso 2010/2011, 2º y 3º de la Educación Secundaria Obligatoria.

La disposición adicional segunda –“Alumnado con necesidades educativas especiales”- incorpora a la vigente redacción de la adicional segunda un tercer párrafo del tenor siguiente: “Al alumnado diagnosticado como de necesidades educativas especiales, no le será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional primera (recogido en el apartado anterior de este dictamen), quedando incorporado al Programa independientemente del curso en que esté matriculado”.

La disposición adicional tercera –“Elección de materiales curriculares de uso común o de elaboración propia”- se ajusta sustancialmente a lo dispuesto en la actual redacción de la disposición adicional cuarta, con un nuevo apartado cuarto en el que se define qué se entiende por “materiales curriculares de elaboración propia”.

Bajo la rúbrica de “Centros específicos de Educación Especial”, la disposición adicional cuarta ofrece la misma redacción que la disposición adicional sexta del actual Reglamento.

La disposición adicional quinta prevé que el Departamento de Educación pueda dictar las instrucciones necesarias para armonizar la aplicación de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica, en los centros docentes incompletos (apartado 2), entendiéndose por tales “aquellos que no cuentan con una unidad para cada curso de la etapa o etapas que imparten” (apartado 1).

La disposición adicional sexta, idéntica a la actual séptima, establece que los centros concertados adecuarán la organización y competencias de sus órganos de gobierno al contenido del Reglamento, en consideración a la legislación específica que los regula.

La disposición final única, bajo la rúbrica “Información y asesoramiento a la comunidad educativa”, reproduce el mismo contenido que el de la actual disposición final del Reglamento.

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.

Este Proyecto deroga el Decreto Foral 89/2008, de 11 de agosto - del que el Consejo de Navarra emitió el correspondiente dictamen preceptivo 32/2008-, que, a su vez, fue modificado por Decreto Foral 65/2009, de 10 de agosto, también examinado por este Consejo en su dictamen 34/2009.

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 y Ayudas al Estudio del Departamento de Educación. Obran, igualmente, en el expediente el dictamen del Consejo Escolar de Navarra, que fue aprobado con 19 votos a favor, 4 votos en contra y ninguna abstención, así como informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación y del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. Consta, por último, en el

expediente certificado de la Jefa de la Sección de Desarrollo Legislativo y Coordinación 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), resultando la tramitación del proyecto de Decreto Foral, a la vista de lo que se acaba de señalar, ajustada al ordenamiento jurídico.

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, 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. Una vez cubierto un ciclo completo del citado Programa –dice el texto que precede al articulado-, que incluye la justificación del gasto correspondiente al curso 2008/2009 que tuvo lugar en el último trimestre del año 2009, se ha detectado la necesidad de realizar nuevos ajustes para la mejora de la gestión del Programa y, por razones de técnica normativa, se considera más oportuna la redacción integral de la norma en lugar de acometer nuevamente modificaciones parciales, aprovechando también para estructurar los contenidos de una forma más ordenada y que permita una mejor comprensión.

C) Contenido del proyecto

Las modificaciones concretas –se puede leer en la exposición de motivos- se refieren, en primer lugar a la simplificación de los medios e instrumentos para la comunicación de datos entre el Departamento de Educación y los centros docentes, los cuales deberán ser informáticos.

El artículo 3 es nuevo y contempla qué deba hacerse si se detectan libros de texto que no se ajustan a la normativa, encomendando a la Administración educativa el procedimiento a seguir, sin que en él se observe tacha de legalidad alguna.

En cuanto a la aportación de datos por los centros docentes, recogida en el artículo 11, en él se regula la recogida de toda la información necesaria para la gestión del Programa de una sola vez y de una forma más ordenada y simplificada que hasta la fecha. No se aprecia infracción jurídica alguna.

Los artículos 14 y 15, con el fin de clarificar algunos conceptos, definen qué deba entenderse, a los efectos del Programa de Gratuidad, por incremento de matrícula (artículo 14) y por incorporaciones tardías; si bien estas últimas estaban referidas en la disposición adicional tercera, ahora se recogen en el articulado (artículo 15). No existe reparo jurídico alguno.

El artículo 16 ofrece otra de las novedades del nuevo texto legal, consistente en determinar que la diferencia positiva entre la aportación de la Administración y el importe de los libros de texto habrá que afrontarla dedicando primero a financiar la reposición de los libros de texto y, una vez satisfechas estas necesidades, se podrá dedicar a la adquisición de material didáctico o informático común. Si la diferencia es negativa, la costearán los representantes legales de los alumnos, sin adquirir por ello otro derecho que el del uso del libro durante el curso escolar correspondiente. No existe reparo jurídico alguno.

Por lo que respecta a la justificación de la aplicación de las cantidades destinadas a la financiación del Programa se ha tratado de simplificar los procedimientos previstos en el todavía vigente artículo 13 y el Anexo III a) y b) del Reglamento. No se observa objeción alguna que significar.

En cuanto a las disposiciones adicionales, sólo la quinta resulta novedosa en cuanto define los que llama centros docentes incompletos y faculta a los órganos competentes del Departamento de Educación a dictar cuantas instrucciones resulten necesarias para armonizar la aplicación de la Ley Foral 6/2008. No cabe reparo jurídico alguno a semejante previsión normativa.

En fin, todas las normas 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.

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.