

En Logroño, a 27 de julio de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

79/18

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *Proposición de Ley de gratuidad de los libros de texto y material curricular*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja remite para dictamen la precitada Proposición de Ley, acompañada de los siguientes documentos:

-Texto inicial de la Proposición de Ley, 9L/PPLD-0019-, de gratuidad de los libros de texto y material curricular, presentada por el Grupo Parlamentario *Ciudadanos*, y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja (BOPLR) núm. 178, de 15 de febrero de 2018, Serie A.

-Acuerdo, 16 de febrero de 2018, del Gobierno de La Rioja, en el que adopta un criterio favorable respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley (BOPLR núm. 182, de 26 de febrero de 2018, Serie A).

-Informe justificativo, de 15 de febrero de 2018, del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo, relativo al Acuerdo por el que el Gobierno manifiesta su criterio respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley.

-Acuerdo, de 1 de marzo de 2018, del Pleno del Parlamento de La Rioja, en cuya virtud se toma en consideración la Proposición de Ley (BOPLR núm. 184, de 5 de marzo de 2018, Serie A).

-Acuerdo, de 9 de marzo de 2018, de la Mesa del Parlamento, por el que se remite la Proposición de Ley a la Comisión de Educación, Formación y Empleo, y se abre el plazo de presentación de enmiendas (BOPLR núm. 186, de 15 de marzo de 2018, Serie A).

-Enmiendas al articulado presentadas por los Grupos Parlamentarios (BOPLR núm. 194, de 24 de mayo de 2018, Serie A).

- Acuerdo, de 28 de mayo de 2018, de la Comisión de Educación, Formación y Empleo, por el que son designados los Sres. Diputados integrantes de la Ponencia que ha de informar la Proposición de Ley (BOPLR núm. 195, de 29 de mayo de 2018, Serie A).

-Informe, de 7 de junio de 2018, de la Ponencia (BOPLR núm. 199, de 14 de junio de 2018, Serie A).

-Dictamen, de 22 de junio de 2018, de la Comisión de Educación, Formación y Empleo, y designación de la Sra. Diputada que ha de presentar el Dictamen ante el Pleno (BOPLR núm. 205, de 27 de junio de 2018, Serie A).

-Enmiendas para su defensa en Pleno (BOPLR núm. 206, de 28 de junio de 2018, Serie A).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 2 de julio de 2018; enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de julio de 2018; y registrado de entrada en este Consejo el día 5 de julio de 2018, la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja comunica al Consejo que, por medio de escrito registrado el 29 de junio de 2018, los Grupos Parlamentarios *Popular, Socialista, Podemos La Rioja* y *Ciudadanos* han solicitado la emisión de informe del Consejo Consultivo sobre la *Proposición de Ley de gratuidad de los libros de texto y material curricular*; y que la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, por *Acuerdo de 25 de noviembre de 2016* (sin duda, ha de tratarse de un error de transcripción), y al amparo de lo dispuesto en los arts. 102.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (RPLR), y 10.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC) ha acordado recabar ese informe.

Segundo

El Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida el 5 de julio de 2018, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen al amparo de lo preceptuado en el art. 10.3 de nuestra Ley 3/2001, a cuyo tenor el Consejo *prestará asistencia al Parlamento de La Rioja en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara.*

A su vez, el art. 102.1 RPLR, prevé la posibilidad de que, a petición motivada de cualquier Grupo Parlamentario, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, formule petición de informe al Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley; informe que, *en ningún caso, tendrá carácter vinculante.* Esta previsión resulta igualmente aplicable a las Propositiones de Ley, que, una vez aprobada su toma en consideración, seguirán el trámite previsto para los Proyectos de Ley (art. 108.4 RPLR).

2. En cuanto al ámbito del Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen.*

Por tanto, como se ha señalado en otros dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11, D.36/13 y D.45/16), debemos examinar la adecuación de la Proposición de Ley al ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Más en particular -y como ya sostuvo este Consejo en su dictamen D.1/96 en interpretación del entonces vigente art. 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico y de Gobierno de la Administración Pública de La Rioja- *“el dictamen del Consejo Consultivo, cuando verse -como en este caso- sobre Propositiones de Ley, está legalmente limitado al examen de la adecuación de las mismas al Estatuto de*

Autonomía (actualmente, en su redacción de 1999, EAR'99), lo que ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse "bloque de la constitucionalidad"- a la que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas".

3. La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley promovida por un Grupo parlamentario del Parlamento de La Rioja [arts. 19.i) y 20 EAR'99, y arts. 91.a) y 107.2 RPLR]. Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley [cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja *ex* arts. 20 EAR'99, y 91,b) y 92 RPLR], no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la Proposición de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley

1. Relevancia de esta cuestión.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuya Proposición se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del

“bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido de la Proposición de Ley; y ii) competencia de la CAR para dictar una Ley de de gratuidad de los libros de texto y material curricular.

2. Exposición del contenido del Anteproyecto.

Con objeto comprender, en una visión panorámica, las materias que son objeto de regulación en la Proposición de Ley (estructurada en una Exposición de Motivos, cuatro Capítulos, cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales) y, por tanto, analizadas en este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada una de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

A) La Parte expositiva de la norma proyectada comienza señalando que:

“El derecho de todas las personas a la educación está consagrado, como derecho fundamental, en el artículo 27.1 de la Constitución española; añadiendo taxativamente su apartado 4 que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita” y asignando a los poderes públicos la obligación de garantizarlo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone, en su artículo 4.1, que “la enseñanza básica (...) es obligatoria y gratuita para todas las personas” y, en su artículo 3.3, precisa que “la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la educación básica”. El artículo 3.10 de la misma Ley Orgánica establece que “los ciclos de Formación Profesional Básica serán de oferta obligatoria y de carácter gratuito”. Finalmente, el artículo 88.2 de la citada Ley Orgánica de Educación establece que “las Administraciones educativas dotarán a los Centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito”.

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 10.1, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia del desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución. En su apartado 2, establece la obligación de colaborar con el Estado en el marco del sistema educativo nacional, garantizando una prestación homogénea y eficaz del servicio público de la educación que permita corregir las desigualdades y los desequilibrios que puedan producirse.

Partiendo del marco normativo expuesto, la Comunidad Autónoma de La Rioja pretende, mediante la presente Ley, profundizar en la efectiva gratuidad de la enseñanza básica, sintiéndose interpelada por el artículo 9.2 de nuestra Carta Magna cuando afirma que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo sea real y efectiva y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Una educación básica plenamente gratuita constituye un instrumento indispensable para garantizar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos”.

B) El Capítulo I (*Disposiciones generales*), comprende los siguientes artículos:

-El **artículo 1 (*Objeto y ámbito de aplicación*)**, que proclama, en su apartado 1, que *la presente ley tiene por objeto garantizar la gratuidad de los libros de texto y el material curricular a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Formación Profesional Básica en todos los Centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluyendo al alumnado escolarizado en Centros sostenidos con fondos públicos de educación especial;* y, en su apartado 2, señala que *la implantación de un programa de gratuidad que dé cumplimiento a esta ley en las enseñanzas de educación obligatoria tendrá un carácter progresivo en un máximo de 4 años.*

-El **artículo 2º (*Sistemas de préstamo. Finalidad y principios inspiradores*)** establece, en su apartado 1, que *la gratuidad garantizada por esta Ley se hará efectiva mediante un sistema de préstamo en el que la propiedad (de los libros de texto y del material curricular) corresponderá a los Centros educativos, que los pondrá a disposición para su uso gratuito por el alumnado;* regulando, a continuación (apartados 2, 3 y 4), los objetivos, principios inspiradores y funcionamiento de dicho sistema de préstamo, para terminar aclarando (apartado 5) que *la Comunidad Autónoma de La Rioja financiará, en los términos regulados en el Capítulo IV de esta Ley, la adquisición de los libros de texto y el material curricular necesarios para el funcionamiento del sistema de préstamo, así como las necesidades de su reposición..., en los términos fijados legal y reglamentariamente.*

C) El Capítulo II (*De los libros de texto y el material curricular*) contiene los artículos que señalamos a continuación:

-El **artículo 3 (*Concepto de libro de texto y material curricular*)** describe lo que se entiende, a los efectos de la Ley, por libro de texto (*el material de carácter duradero y autosuficiente destinado a ser utilizado por el alumnado y que desarrolle de forma completa el currículo establecido por la normativa aplicable para cada área, materia, módulo o ámbito que en cada curso, ciclo o etapa educativa corresponda*), que podrá estar editado en formato impreso o digital; y por material curricular (*los recursos didácticos, realizados en cualquier medio o soporte y sean o no de elaboración propia, necesarios para el desarrollo de una materia, área o módulo en todo lo que dispone la normativa vigente sobre el currículo de la Comunidad Autónoma de La Rioja o para las adaptaciones curriculares del alumnado con necesidades educativas especiales*).

-Conforme al **artículo 4 (*Elección y vigencia de los libros de texto*)**, *la elección de los libros de texto corresponde a cada Centro docente y se realizará con arreglo al procedimiento establecido..., no pudiendo las ediciones elegidas ser sustituidas durante un periodo mínimo de cuatro cursos escolares, salvo en situaciones excepcionales debidamente justificadas y conforme a la normativa aplicable.*

-El **artículo 5 (Régimen de propiedad y uso)** declara que *la propiedad de los libros de texto y el material curricular... corresponderá a los Centros educativos. Dichos libros y material permanecerán en el Centro escolar una vez acabado cada curso escolar donde el alumnado haya cursado las enseñanzas. Asimismo, este precepto obliga a los alumnos adheridos al sistema de préstamo a hacer un uso adecuado y responsable de los libros de texto y el material curricular prestados y a reintegrarlos al Centro docente en buen estado de conservación una vez finalizado el correspondiente curso escolar o en el momento de causar baja en el centro. Por último, el apartado advierte que la pérdida o el deterioro por el alumnado de los libros o el material prestado, cuando sea negligente..., dará lugar a la adopción de las medidas pertinentes para exigir las responsabilidades a que hubiere lugar, ..., quedando obligado el alumnado, en todo caso, a la reposición de los mismos.*

D) El Capítulo III (Voluntariedad, incompatibilidad, seguimiento y gestión del sistema de préstamo) lo conforman los artículos siguientes:

-El **artículo 6 (Voluntariedad e incompatibilidad del sistema de préstamo)**, que establece la voluntariedad de la participación en el sistema de préstamo de libros de texto y material curricular, *debiendo los padres y madres o los representantes legales del alumnado incluidos en su ámbito de aplicación manifestar expresamente, su deseo de participar en el sistema. Este precepto deja claro que la participación en el sistema de préstamo será incompatible con la percepción de ayudas dirigidas a la misma finalidad y otorgadas por cualquier entidad pública.*

-El **artículo 7 (Seguimiento del sistema de préstamo)**, por el que se crea una Comisión de Seguimiento, cuyo régimen jurídico, funciones y composición *se determinarán reglamentariamente*, y que deberá elaborar, *a la conclusión de cada curso escolar, un informe anual que se hará público para el conocimiento de la comunidad educativa y de la ciudadanía en general, por los medios y en los plazos que se determinen reglamentariamente, y será remitido al Parlamento de La Rioja.*

-Y el **artículo 8 (Gestión del sistema de préstamo)**, que prevé la constitución, en cada centro docente, y en el seno de su Consejo Escolar, de una *Comisión de Gestión del sistema de préstamo presidida por el Director o Directora, o persona en quien delegue, y en la que estarán representados todos los sectores de la comunidad educativa, con las funciones que se determinarán reglamentariamente.*

E) El Capítulo IV (De la financiación del sistema de préstamo) incluye un solo artículo:

-El **artículo 9 (Financiación y aplicación de las posibles diferencias entre la aportación de la Administración y el importe de los libros de texto y el material curricular)** que determina que *la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja incluirá en cada ejercicio presupuestario las partidas económicas necesarias para la financiación del sistema de préstamo de libros de texto y material curricular objeto de la presente ley, de acuerdo con las fórmulas que reglamentariamente se establezcan. Asimismo, señala que, para el alumnado con necesidades educativas especiales, ..., que, en lugar de libro de texto del curso en el que esté matriculado, utilice libros de texto de otros niveles educativos o un material curricular adaptado a sus necesidades individuales, se asignará la dotación anual que se determine para la adquisición de dicho material.*

F) Las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales son las siguientes:

-La **Disposición Adicional Primera** (*Actuaciones de la inspección educativa*) atribuye a la Inspección educativa la supervisión del correcto desarrollo del sistema de préstamo y *las medidas previstas en esta ley en los centros educativos sostenidos con fondos públicos*.

-La **Disposición Adicional Segunda** (*Centros públicos de Educación Especial sostenidos con fondos públicos*) remite al desarrollo reglamentario la atención de las *particularidades que presente la aplicación de la presente ley a los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos de Educación Especial, bajo el mismo principio de gratuidad y con asignaciones presupuestarias acordes a la naturaleza de los libros empleados*.

-La **Disposición Adicional Tercera** (*Centros privados concertados*) impone a los Centros privados concertados la obligación de adecuar *la organización y competencias de sus órganos de gobierno al contenido de la presente ley y de su reglamento de desarrollo, de acuerdo con la normativa específica que les sea de aplicación*.

-La **Disposición Adicional Cuarta** (*Bancos de libros*) señala que los Centros escolares facilitarán la integración de los bancos de libros actualmente existentes, para que se integren en el nuevo modelo, con el fin de no perder la experiencia adquirida.

-La **Disposición Adicional Quinta** (*Regulación reglamentaria del material curricular y otros materiales*) relega, también, a la futuras normas reglamentarias que se dicten en desarrollo de la Ley las cuestiones relacionadas con a) *las condiciones aplicables a los materiales necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento de programas educativos innovadores*; b) *la relación de materiales curriculares necesarios para el desarrollo de una materia, área o módulo*; y c) *el uso complementario de los materiales curriculares necesarios para el desarrollo de una materia, área, módulo o proyecto innovador*.

-La **Disposición Transitoria Única** indica que, *durante el curso 2018-2019* [y sin perjuicio de lo previsto en la Disposición Final Segunda, apartado a), párrafo primero, y en la Disposición Final Tercera], *será de aplicación la Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, por la que se regula el programa de gratuidad de libros de texto y las ayudas destinadas a financiar la adquisición de libros de texto, en centros sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de carácter obligatorio en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, previniendo, asimismo que, si a la fecha de matriculación del alumnado en el curso 2019-2020, no se hubieran aprobado las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley, seguirán desplegando sus efectos jurídicos la mencionada Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, hasta la finalización del curso académico.

-Por la **Disposición Derogatoria Única**, a la entrada en vigor de la Ley, quedarán derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la misma (excepción hecha de lo previsto en la Disposición Transitoria Única).

-La **Disposición Final Primera** (*Habilitación normativa*) faculta al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

-La **Disposición Final Segunda** (*Calendario y criterios de aplicación*) instaaura el calendario para la aplicación de la Ley, y remite, nuevamente, a la posterior normativa reglamentaria la implantación del sistema de préstamo, el cual, comenzará a aplicarse en el curso 2019-2020.

-La **Disposición Final Tercera** establece la fecha de entrada en vigor de la Ley, 17 de junio de 2019, con la excepción de la Disposición Final Segunda, que comenzará su vigencia el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOLR).

3. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de título competencial para regular las materias objeto de la norma proyectada.

A) Para analizar debidamente este título competencial, debemos partir de lo dispuesto en la Constitución Española de 1978 (CE), la cual, en su art. 27, tras proclamar el derecho universal a la educación y reconocer la libertad de enseñanza (apartado 1), pregona (apartado 4) que la *enseñanza básica es obligatoria y gratuita*.

A tenor del art. 149.1.30 CE, el Estado tiene competencia exclusiva para dictar la regulación de las *normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*.

B) En desarrollo del mandato contenido en los precitados artículos de la Constitución se dictaron, en lo que aquí interesa, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de Calidad Educativa (LOMCE), que modifica profundamente la anterior.

La primera de dichas normas (la LOE) contiene numerosas referencias al principio de gratuidad de la enseñanza básica obligatoria; así lo hace en cinco pasajes de su Preámbulo, y en los arts. 3.10, 4.1, 15.2, 81.3, 82.2, 88.1 y 2 (en relación con el alumnado), 103.1, 104.3 (en relación con el profesorado), 109.2, 116.1, 117.1 y 3 (en relación con los Centros educativos) y en su Disposición Adicional (DA) vigesimonovena (sobre los módulos en la enseñanza concertada).

Pero es la LOMCE la que, de una manera decidida y directa, aborda la cuestión relativa al *sistema de préstamo de libros de texto*, al concretar, bajo este título, en su DA quinta, que *el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte promoverá el préstamo gratuito de libros de texto y otros materiales curriculares para la educación básica en los centros sostenidos con fondos públicos, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación*.

C) A tenor de lo dispuesto en el art. 10.Uno EAR'99, *corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que conforme el apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al*

Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

Es incuestionable, entonces, el título competencial que la CAR ostenta para dictar la norma sometida a nuestra consideración, siempre y cuando -claro está- que el legislador autonómico sea respetuoso con los límites establecidos para el *desarrollo legislativo* tanto en la Constitución como, específicamente, en las Leyes Orgánicas que regulan el derecho a la educación.

4. Recapitulación

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido de la *Proposición de Ley de gratuidad de los libros de texto y material curricular* que nos ha sido remitida para dictamen, con respeto tanto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad y de la legislación básica del Estado, enmarcan el ejercicio de sus competencias.

Cuarto

Rango de la norma proyectada

A) Como ya puede advertirse tras la lectura de lo expuesto en el apartado 2 del fundamento de Derecho Tercero del presente dictamen, el objeto sobre el que incide la Proposición de Ley que analizamos, ha estado -y está, en estos momentos- regulado por una Orden de la Consejería de Educación, Formación y Empleo (Orden EDU/39/2018, de 20 de junio), que se establece el vigente programa de gratuidad de libros de texto, se articula -entre otras materias- el sistema de préstamo de libros, y se deroga la Orden anteriormente vigente sobre este particular (Orden de 3 de junio de 2005, de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte).

El Decreto riojano 12/2003, que fija el marco para la adopción de medidas orientadas a la protección y apoyo a la familia, obliga a los *órganos correspondientes* y en el uso de sus respectivas competencias, a adoptar -entre otras- iniciativas para la *consolidación de las ayudas para la gratuidad de los libros de texto en los niveles de enseñanza obligatoria*.

Resulta claro, a la luz de tales constataciones normativas -y de las a continuación realizaremos en relación al análisis del Derecho autonómico comparado-, que tanto la instauración como la ordenación de un *sistema de gratuidad de libros de texto y del material curricular* bien pudieran realizarse por una norma reglamentaria.

A la par, también es verificable que la Proposición de Ley descende a aspectos que, por su nivel de detalle o naturaleza técnica, parecen más propios de un desarrollo reglamentario.

B) Dada la preeminencia normativa de la Ley, en principio, nada se opone a que el Parlamento dote a la regulación que apruebe la gratuidad de libros y material curricular del rango de Ley y ello con la densidad de contenido normativo que tenga por conveniente.

Si la decisión del poder legislativo es la de dotar a la cuestión sobre el que recae la norma propuesta, del *rango de ley formal*, ninguna objeción cabe efectuar. Ahora bien, a juicio de este Consejo Consultivo, ello no obstante -como ya lo dijera en su D.2/17-, parece razonable que la Ley se reserve a la normación de los aspectos generales y principios básicos de la materia que constituye su objeto, sin perjuicio de la colaboración reglamentaria en los ámbitos que el legislador reclame, pues es posible dejar a la potestad reglamentaria “*un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley*”. Y ello siempre, claro está, que, en un extremo contrario, “*no se llegue a una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esa facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir*”. (SSTC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 3, por todas)¹¹ (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9). En este sentido, resulta paradigmática la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica.

C) Al respecto, este Consejo recuerda que, dada la congelación de rango que produciría la incorporación de esta regulación a una norma legal, sólo otra de igual rango podría modificarla en el futuro, correspondiendo al Parlamento valorar si el procedimiento legislativo (inevitablemente más lento y complejo que el de aprobación de disposiciones administrativas generales) es el más apropiado para agilizar las adaptaciones normativas que puedan ser necesarias en ámbitos como los señalados.

D) El Derecho Autonómico comparado ofrece una muestra muy variada sobre las distintas opciones regulatorias de la gratuidad de los libros de texto y del material curricular. Así, comprobamos que tan sólo tres Comunidades Autónomas han ordenado esta materia con normas de rango legal: Navarra, por la ya citada Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica; Madrid, mediante la Ley 7/2017, de 27 de junio (modificada por la Ley 10/2017, de 31 de octubre); y Murcia, a través de su Ley 2/2018, de 26 de marzo. En Cataluña, se ha presentado recientemente una Proposición de Ley con la misma finalidad.

Por contra, la mayoría de las Comunidades, han dictado normas de inferior entidad para establecer y dar contenido a los programas o sistemas de gratuidad (o de ayudas directas para la adquisición) de libros de texto y material curricular. Sólo por citar algunos ejemplos, nos encontramos con:

¹¹-La Orden andaluza de 27 de abril de 2005 (dictada en desarrollo del Decreto 66/2005, de 8 de marzo, de ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas), por la que se regula el

programa de gratuidad de los libros de texto dirigido al alumnado que curse enseñanzas obligatorias en los Centros docentes sostenidos con fondos públicos.

-La Orden de 9 de mayo de 2018, Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta e Galicia, por la que se regula la participación en el fondo solidario de libros de texto y se convocan ayudas para adquirir libros de texto y material escolar destinadas al alumnado matriculado en educación primaria, educación secundaria obligatoria y educación especial en Centros docentes sostenidos con fondos públicos, para el curso escolar 2018/19.

-La Orden de 31 de mayo de 2018, de la Consejería de Educación, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se resuelve la convocatoria para la participación en el programa de gratuidad de libros de texto, y las ayudas en él contenidas; o

-La Resolución de 11 junio 2018, de la Dirección General de Ordenación, Innovación y Promoción Educativa de la Consejería de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias, por la que se aprueba la instrucción del procedimiento para la adquisición y préstamo de libros y materiales didácticos para el curso escolar 2018-2019.

E) Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

Quinto

Observaciones al Anteproyecto

Tratándose de un texto normativo cuyo contenido es de carácter fundamentalmente técnico-pedagógico y de oportunidad y sostenibilidad presupuestaria, este Consejo debe dictaminarlo favorablemente desde la perspectiva jurídica que le compete, si bien se observan dos aspectos que pueden contribuir a su mejora desde el punto de vista de la técnica legislativa: i) en la Disposición Transitoria Única, se observa una referencia expresa a una concreta Orden de la Consejería competente en materia de educación, lo que no parece propio de un texto con rango de Ley, por lo que entendemos que basta con referirse de forma genérica a la disposición reglamentaria vigente en la materia; y ii) en la Disposición Final Primera, se habilita una potestad reglamentaria que el Gobierno tiene, no por virtud de ninguna Ley, sino del propio Estatuto de Autonomía de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen.

Segunda

La Proposición de Ley sometida a nuestra consideración es, conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero