



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2018, DE 19 DE OCTUBRE, DE GRATUIDAD DE LOS LIBROS DE TEXTO Y MATERIAL CURRICULAR A TRAVÉS DEL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS FISCALES PARA 2021.

Con fecha 24 de octubre de 2018, se publicó en el BOR la Ley 5/2018, de 19 de octubre, de gratuidad de los libros de texto y material curricular, cuyo objeto es garantizar, de manera gradual, la gratuidad de los mismos a todos los alumnos que cursen las enseñanzas de Educación Primaria, ESO y FP Básica en todos los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, incluyendo al alumnado de educación especial.

Ya en el momento de su entrada en vigor, dado que se había previsto que la tramitación parlamentaria del correspondiente proyecto de Ley iba a conllevar un amplio periodo de tiempo, se contempló en la Disposición Transitoria Única que, durante el curso 2018/2019, sería de aplicación la Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, que fue concebida como una norma de transición que permitiera avanzar en la implantación de la gratuidad de manera gradual, en tanto se completara el desarrollo de la propia Ley.

Por ello en el punto 2 de dicha Disposición Transitoria Única se dispone que a la entrada en vigor de la Ley (es decir, una vez comenzado el curso 2018/2019), seguiría estando vigente dicha Orden, si bien en su punto 3, ya previendo la complejidad del proceso, se estableció 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, seguiría desplegando sus efectos la Orden citada hasta la finalización del curso académico.

A su vez, en la Ley de Medidas Fiscales de 2020, se introdujo una modificación en dicha Disposición Transitoria Única, posibilitando la ampliación del plazo de vigencia de la Orden EDU/39/2018, al próximo curso 2020/2021.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 1 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2 Subdirector General de Gestión Educativa			
3			



En primer lugar, debemos señalar que la situación derivada de la pandemia del COVID19 ha alterado sustancialmente toda la actividad administrativa y también ha tenido como consecuencia haber impedido la tramitación conforme a los plazos previstos de la normativa reglamentaria que desarrolle la citada Ley 5/2018, de 19 de octubre.

Como consecuencia de ello, es preciso realizar una serie de modificaciones de la Ley 5/2018, de 19 de octubre, para poder adaptarla a la nueva situación suscitada, por lo que a continuación se expondrán las motivaciones para cada uno de ellos.

a) Mantenimiento de la vigencia transitoria de la Orden EDU/39/2018.

Considerando lo anteriormente expuesto, en el próximo curso 2020/2021, seguirá siendo de aplicación la Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, puesto que por el momento no se ha desarrollado reglamentariamente la Ley 5/2018, de 19 de octubre, por lo que es preciso realizar una estimación aproximada de cuánto tiempo puede conllevar dicho desarrollo reglamentario y la puesta en marcha de todas las medidas contempladas a nivel legal para poder llevar a cabo el programa en toda su extensión y con plenas garantías de un correcto funcionamiento administrativo y el máximo nivel posible de seguridad jurídica.

Para realizar la estimación citada anteriormente, es necesario también señalar que, si bien la Orden EDU/39/2018 ha permitido poner en marcha el programa de gratuidad de libros de texto de manera satisfactoria, la Ley 5/2018, de 19 de octubre, es considerablemente más ambiciosa en sus objetivos, al incluir la financiación del material curricular entre otros cambios de cierto calado, por lo que resulta necesario realizar un nuevo desarrollo reglamentario con un Decreto que complete la regulación en sus aspectos más generales y una Orden que aún descienda más en el desarrollo técnico-administrativo de la medida.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1	Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2	Subdirector General de Gestión Educativa			
3				



Además de resultar lo habitual desde un punto de vista jurídico que una norma con rango de Ley cuente con un desarrollo reglamentario a través de un Decreto y una Orden posterior, en este caso es si cabe todavía más recomendable puesto que el programa de gratuidad de libros de texto y material curricular recogido en la Ley resulta muy ambicioso en sus objetivos, supone un importante nivel de gasto público y un volumen muy elevado de gestión administrativa, particularmente con nuevas funcionalidades como la gratuidad del material curricular, que hay que estudiar con mucha precisión a nivel jurídico y económico para preservar el cumplimiento de la Ley y su sostenibilidad económica.

Precisamente por toda esta complejidad, no resultaría una buena opción en técnica jurídica contemplar la totalidad de su desarrollo en un Decreto, cuya tramitación siempre es más larga y compleja que una Orden de la Consejería, por lo que los aspectos más apegados a la gestión diaria deberían, a juicio de este centro gestor, quedar establecidos en una Orden cuya modificación siempre es más simple en caso de necesidad.

A la vista de todo lo anterior, se informa de que desde este centro gestor se está elaborando un borrador de anteproyecto de Decreto de desarrollo de la gratuidad de libros de texto en el que se establecería la regulación más ampliada, sin ánimo de ser exhaustivo, de aspectos tan cruciales como el funcionamiento de los bancos y catálogos de libros, el material curricular (adquirido a establecimientos o de elaboración propia), la gestión económico-presupuestaria del programa, las comisiones de gestión y coordinadores del programa en los centros educativos o los compromisos del alumnado participante. Posteriormente, se elaboraría una Orden en la que se profundizara en dichos aspectos y otros más relacionados con la gestión administrativa diaria del mencionado programa.

Paralelamente al desarrollo reglamentario del programa, es preciso analizar el impacto en la gestión administrativa a realizar por parte del centro gestor, el cual, a tenor de la experiencia acumulada durante estos años de puesta en marcha transitoria, no es precisamente pequeño,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1	Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2	Subdirector General de Gestión Educativa			
3				



debiéndose requerir también unos plazos posteriores de elaboración de informes, valoración de los nuevos módulos y tramitación en general para las convocatorias anuales.

A lo anterior se unirá ineludiblemente la necesaria adaptación de la aplicación informática existente en la plataforma de gestión educativa “RACIMA” (que reviste una importante complejidad técnica), así como el correspondiente tiempo de análisis y pruebas para su óptima puesta en funcionamiento a disposición de los servicios centrales de la Consejería de Educación y Cultura y de los propios centros educativos, considerando que en este programa se ven involucrados miles de alumnos cada curso escolar.

Atendiendo a casos similares, debemos contemplar un tiempo de varios meses para poder aprobar el Decreto y la subsiguiente Orden, a lo que habría que añadir un tiempo de adaptación administrativa e informática de los nuevos requerimientos establecidos en la Ley, por lo que, considerando que nos encontramos en el tercer trimestre de 2020, es prácticamente seguro que no se llegará a tener todas las etapas cumplidas antes del mes de junio de 2021, que es el límite para la puesta en marcha de cualquier cambio significativo, teniendo en cuenta que es la finalización del próximo curso escolar.

Por todo ello, y sin perjuicio de que, a nivel de este centro gestor, se agilicen en la medida de lo posible los trámites para poner en marcha todo lo anteriormente descrito sin que otras áreas de trabajo encomendadas puedan verse afectadas negativamente, parece razonable flexibilizar el plazo de desarrollo reglamentario establecido en la Disposición Transitoria Única de la Ley.

Dicha modificación permitirá que, si a la fecha de matriculación del alumnado en el próximo curso 2020/2021, como es previsible, no se hubieran aprobado las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, pueda seguir aplicándose la Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, con objeto de garantizar una puesta en marcha ordenada y sin problemas en un programa con un impacto social tan importante como es el descrito.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 4 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada				
2 Subdirector General de Gestión Educativa				
3				



b) Modificación del calendario de implantación de la gratuidad de libros de texto.

Por otra parte, también como consecuencia de las medidas educativas y sanitarias derivadas del COVID19, se hace necesario contemplar una serie de modificaciones en la Ley 5/2018, de 19 de octubre, para poder adaptar el calendario de implantación de la misma.

En este sentido, se encuentra ahora mismo en tramitación una modificación de la Orden EDU/39/2018 con objeto de plantear que en el curso 2020/2021 no se implante la gratuidad de los libros de texto en 1º y 3º de la ESO, conforme estaba previsto, porque la situación de emergencia sanitaria ha impedido cumplir los plazos ordinarios de tramitación y ello complicaba sobremanera la gestión de los centros educativos a comienzo del próximo curso, conllevando la práctica imposibilidad de la misma por la acumulación de tareas pendientes en un contexto de extrema dificultad e incertidumbre.

Sin embargo, en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos emitido a tal efecto con fecha 9 de julio de 2020, se expresaba que resulta admisible modificar el calendario de la Orden EDU/39/2018 pero siempre dentro del plazo máximo de 4 años que establecía la Ley 5/2018 desde su entrada en vigor.

En otras palabras, la Orden de modificación de la Orden EDU/39/2018, actualmente en tramitación, va a permitir flexibilizar el calendario de implantación de manera que no se implante la gratuidad en 1º y 3º de la ESO este próximo curso 2020/2021, pero no puede, por una aplicación del principio de jerarquía normativa, modificar el plazo máximo de 4 años establecido en la Ley 5/2018 y que concluía el curso 2021/2022.

Es por ello que resulta aconsejable desde un punto de vista de la gestión ordenada del calendario de implantación, considerando que es bueno contar en este contexto de elevada incertidumbre una mayor flexibilidad temporal y de planificación presupuestaria plurianual,

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 5 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2 Subdirector General de Gestión Educativa			
3			



ampliar dicho límite final de 4 años más allá del curso 2021/2022, pero para ello hace falta una norma con rango de ley, como lo es la Ley de Medidas Fiscales para 2021.

Consecuentemente, se propone la introducción de una serie de ajustes técnicos en la Ley 5/2018 que permitan flexibilizar y ampliar el calendario de implantación de la gratuidad de los libros de texto, considerando que dicha Ley nunca pudo prever una situación tan excepcional como la acontecida en 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID19.

En concreto, se propone en primer lugar la supresión del punto 2 del artículo 1, en el que se establecía que la implantación del programa de gratuidad tenía un carácter progresivo en un máximo de 4 años, dado que en la práctica resultaría extremadamente complejo a nivel administrativo y costoso a nivel presupuestario que todos los cursos que faltan de implantar (1º y 2º de Primaria y toda la ESO, además del material curricular) tuvieran que hacerse en el curso 2021/2022, cuyo impacto económico mayoritario sería a principios de dicho curso (es decir, en el último trimestre de 2021, con un elevadísimo gasto a nivel presupuestario en el presupuesto de 2021.

Dicha supresión se realiza también en coherencia con la propuesta de supresión del cuadro de implantación que figura en la Disposición Final Segunda de la Ley 5/2018, el cual obviamente ha quedado obsoleto, a la luz de la evolución del programa.

Por último, en lo referido al calendario de implantación, se añadiría una nueva letra c) a la Disposición Final Segunda, permitiendo con ella que la implantación de los cursos de enseñanza obligatoria en los que todavía no se ha implantado la gratuidad se produzca a lo largo de los cursos 2021/2022 y 2022/2023.

Este cambio implica, desde un punto de vista práctico alargar un curso todo el proceso de implantación, puesto que lo que debería haber acabado en el curso 2021/2022, tal y como indicaba la redacción inicial de la Ley, lo haría ahora justo un curso después, en el 2022/2023, como consecuencia de la falta de avance derivado de la situación sanitaria del COVID19 en el curso 2020/2021.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1	Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2	Subdirector General de Gestión Educativa			
3				



**Gobierno
de La Rioja**

A su vez, en el mismo sentido de dotar del máximo grado de flexibilidad a lo establecido en la modificación legal que se plantea, se propone añadir al final de la nueva letra c) de la Disposición Final Segunda que la determinación concreta del ritmo de progresión en la implantación de la gratuidad en dichos niveles educativos obligatorios restantes (1º y 2º de Primaria, así como toda la ESO), en los cursos 2021/2022 y 2022/2023, se establecerá reglamentariamente.

Como consecuencia de esta redacción, mediante una pequeña modificación de la Orden EDU/39/2018, se podrá establecer un calendario específico más allá del curso 2021/2022, lo que hasta ahora, tal y como decía el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos antes aludido, no era viable por la limitación legal de 4 años existente.

Se podría haber optado por definir, a través de la propia Ley de Medidas Fiscales, una distribución fija sin necesidad de un desarrollo reglamentario ulterior, pero desde este centro gestor se considera que la flexibilidad, en cuanto a la organización y la prudencia financiera en este contexto presidido por las medidas sanitarias y de todo tipo originadas por el COVID19, es una virtud extremadamente aconsejable que hace que pueda merecer la pena el trabajo de dicho desarrollo reglamentario.

Ello podría permitir acompasar el ritmo definitivo de implantación de los niveles restantes en los cursos 2021/2022 y 2022/2023 en función de las posibilidades organizativas y presupuestarias sin necesidad de realizar nuevos cambios a nivel legal, sino meramente reglamentarios, lo que facilita sin duda que la toma de decisiones pueda estar más cerca de la realidad de cada momento en un entorno tan sumamente cambiante. En otras palabras, la Consejería de Educación y Cultura, en función de todas las variables a analizar en cada momento, tendría plenas facultades para distribuir los nuevos cursos en los que se implante la gratuidad y fijar su ritmo de manera flexible, mediante una Orden, siempre y cuando dicho proceso culminara en el curso 2022/2023.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
1	Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2	Subdirector General de Gestión Educativa			
3				



c) Conclusión.

Por tanto, considerando que para poder proceder a las modificaciones propuestas de Ley 5/2018, de 19 de octubre, de gratuidad de libros de texto y material curricular, es necesario realizarlo a través de una norma con rango de ley, a continuación se propone el texto para su inclusión en el proyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2021 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo XXX:

Se modifican las siguientes disposiciones de la Ley 5/2018, de 19 de octubre, de gratuidad de libros de texto y material curricular:

- a) Se suprime el punto 2 del artículo 1.
- b) Se establece una nueva redacción del punto 3 de la Disposición Transitoria, que queda como sigue:

“3. Si a la fecha de matriculación del alumnado en el curso 2021/2022 no se hubieran aprobado las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, seguirá desplegando sus efectos jurídicos la Orden EDU/39/2018, de 20 de junio, hasta la finalización del curso académico”.

- c) Se suprime el cuadro de implantación que figura en la Disposición Final Segunda.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 8 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1	Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada			
2	Subdirector General de Gestión Educativa			
3				



d) Se añade una letra c) a la Disposición Final Segunda, que quedará redactada como sigue:

“c) Una vez implantado en los cursos 2018/2019 y 2019/2020 el programa de gratuidad de libros de texto en los cursos comprendidos entre 3º y 6º de Primaria y en la Formación Profesional Básica, su implantación progresiva en el resto de niveles de enseñanza obligatoria, en los términos previstos en la presente Ley, se producirá a lo largo de los cursos 2021/2022 y 2022/2023.

La determinación concreta del ritmo de progresión en la implantación de la gratuidad en dichos niveles educativos obligatorios restantes, en los cursos 2021/2022 y 2022/2023, se establecerá reglamentariamente”.

Es cuanto tengo el honor de informar.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 9 / 9
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2020/074716	Memoria justificativa	Solicitudes y remisiones generales	2020/0394450	
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora	
1 Jefe de Servicio de Enseñanza Concertada				
2 Subdirector General de Gestión Educativa				
3				