

En Logroño, a 9 de mayo de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal , así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes en relación con el Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria. No

consta en el expediente el acuerdo ni la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración del citado reglamento.

Segundo

El primer borrador de Reglamento fue remitido para su dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, que lo emitió con fecha 13 de noviembre de 2001. Aunque no consta en el expediente acuerdo ninguno de remisión para informe o trámite de audiencia corporativa, lo cierto es que en aquél obran dos escritos de alegaciones, uno de una persona física y otro de la Asociación Pedagógica Riojana “A.”, ambos con fecha 13 de noviembre de 2001.

En informe del Jefe del Servicio de Ordenación Académica de la Consejería, de 29 de noviembre de 2001, se valora el dictamen del Consejo Escolar y se da cuenta de las modificaciones de redacción que resultan de las observaciones de aquél, aceptadas por la Consejería; y, con la misma fecha y por el mismo funcionario, se redactan la memoria justificativa y la memoria económica que deben acompañar al proyecto de Decreto, remitiéndose todo ello, mediante acuerdo de 10 de enero de 2002, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y la Intervención Delegada para su preceptivo informe, que fueron emitidos con fecha 31 de enero y 14 de febrero de 2002, respectivamente.

Por resolución del Consejero de 28 de febrero de 2002, publicada en el BOR de 14 de marzo, se sometió el proyecto de Decreto a información pública por plazo de 20 días.

A la vista del informe de la Intervención Delegada, el 26 de febrero de 2002, con la firma del Jefe del Servicio de Ordenación Académica, se adiciona y enmienda la memoria económica del proyecto de Decreto. Por otra parte, por el Secretario General Técnico de la Consejería, en escrito de 15 de marzo de 2002, se da cuenta de la necesidad de adaptar la redacción de la memoria justificativa a la doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja, por cuya razón se redacta nuevamente la mencionada memoria con fecha 22 de marzo de 2002.

En el trámite de información pública sólo se presentaron alegaciones, con fecha 3 de abril de 2002, por el Departamento de Dibujo del Instituto X de Logroño, las cuales fueron valoradas en informe del Director General de Ordenación Educativa y Universidades de fecha 15 de abril de 2002, en el que se propone que aquéllas no sean tenidas en cuenta.

Finalmente, el mismo día 15 de abril de 2002 se redacta una última “Memoria” sobre el proyecto de Decreto, suscrita por la Sección de Asistencia Técnica Educativa y con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 19 de abril de 2002, registrado de salida el 22 y de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 23 de abril de 2002, registrado de salida el día.24, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, 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

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Reglamento que pretende aprobarse una norma que se dicta en aplicación y desarrollo de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo. Igual carácter preceptivo establece el art. 14.2 del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de*

estatutoriedad, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, la reglamentaria.

Hemos de examinar, en primer lugar, si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como aquellos que resultan de otros preceptos legales o reglamentarios.

A) Iniciación

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas el acuerdo y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada por el órgano directivo elaborador de la misma, como exige el art. 67.1 de la Ley 3/1995. Este extremo debiera recogerse expresamente en todos los expedientes de elaboración de reglamentos.

B) Memoria justificativa

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que *«tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general– irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma»*.

El expediente remitido contiene, no una, sino varias «Memorias Justificativas» del proyecto de Reglamento. Tal circunstancia se debe a la inadecuación de la inicialmente redactada a la doctrina de este Consejo Consultivo, lo que llevó a la Secretaría General Técnica de la Consejería a instar la redacción de una nueva memoria. La finalmente redactada, aun siendo escueta, se ajusta a las exigencias establecidas en el referido precepto legal.

Por lo demás, la «Memoria Justificativa» se limita a enumerar los órganos y entidades a las que se les ha dado trámite de informe o audiencia, pero sin indicar la valoración de las alegaciones y observaciones presentadas. Esta deficiencia formal queda subsanada, sin embargo, en la medida en que en el mismo expediente hay constancia de los informes en los que se llevaron a cabo tales valoraciones.

Finalmente, debemos insistir, una vez más, en el carácter último que tiene el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El suyo debe ser el último de los informes externos solicitados por el centro elaborador de la norma y previo a la remisión a este Consejo Consultivo. La Dirección General de los Servicios Jurídicos ha de informar al final del procedimiento, de modo que pueda disponer de la información más completa sobre el procedimiento tramitado y las alegaciones y observaciones presentadas.

En particular, llama la atención en este caso que el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se haya emitido incluso con anterioridad a que por el Consejero competente se dictase resolución sometiendo el proyecto de Decreto a información pública. Únicamente el hecho de que, finalmente, el texto de la norma proyectada sobre el que informaron los Servicios Jurídicos haya terminado siendo el mismo que ahora se somete a nuestra consideración palia, en este caso, los efectos negativos de tal modo de proceder.

C) Estudio económico.

En la «Memoria Justificativa» se indica que *«no incluye el estudio económico...por cuanto, el proyecto de Decreto no comporta en sí mismo la realización inversiones, sin perjuicio de las modificaciones administrativas que en su momento pudieran disponerse para el mejor desarrollo del mismo»*, entendiéndose que *«el estudio económico debe realizarse cuando se recojan las modificaciones organizativas en la respectiva Orden que desarrolle el Decreto»*.

A nuestro juicio, no es razón para no incluir el estudio económico que la aplicación de la norma no comporte un gasto actual e inmediato, aunque sí futuro. Otra cosa es que, en el presente caso, la omisión pueda entenderse subsanada por las dos memorias económicas (la segunda realizada tras la emisión de su informe por la Intervención Delegada) que obran en el expediente (y que, de hecho, hacen más difícilmente explicable la afirmación que se hace en la «Memoria Justificativa»).

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

La norma proyectada no comporta la derogación de ninguna norma, puesto que las afectadas por ella son normas estatales que, por tanto, aquélla no puede derogar sino

simplemente desplazar en su aplicación. A estas últimas se hace oportuna referencia en la memoria.

E) Audiencia de los interesados

El proyecto de Decreto fue sometido a información pública, sin que, en este caso, parezca necesario su sometimiento al trámite —distinto— de audiencia corporativa que puede estimarse suplido por el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja habida cuenta su amplia composición de participación social de los distintos sectores educativos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La materia regulada por el Proyecto de reglamento sometido a nuestro dictamen ha de entenderse incluida dentro de la competencia que a la Comunidad Autónoma de La Rioja atribuye el artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía, concretamente la 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 las Leyes Orgánicas que conforme al apartado 1 de su artículo 81 la desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la norma fundamental y de la Alta Inspección para su cumplimiento.

En este punto, la Ley Orgánica que desarrolla el artículo 27 de la Constitución a la que hace referencia el precepto estatutario, es, hoy por hoy y en el tema concreto que nos ocupa, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en cuyo artículo 4 se encuentra, además, la habilitación legal de la norma reglamentaria que nos ocupa, pues, según el mismo, *“las administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas”*. Estas enseñanzas mínimas, que el Gobierno de La Rioja —como “administración competente” en el ámbito territorial de nuestra Comunidad— debe respetar son las establecidas por el Gobierno de la Nación en el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, modificado por Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre.

Cuarto

Observaciones concretas al proyecto de Decreto

Analizado el Real Decreto 1007/1991, de 14 de junio, modificado por Real Decreto 3473/2000, de 29 de diciembre, en el que —como acabamos de señalar— se contienen las “enseñanzas mínimas” que la norma autonómica proyectada debe respetar, entendemos que esta última ha mantenido y respetado escrupulosamente dichos contenidos mínimos. En lo que excede de dichos contenidos mínimos, la índole del proyecto de Decreto excusa que este Consejo Consultivo entre en su examen, bastando con constatar, sin hacer análisis alguno que pueda calificarse como de pura oportunidad o conveniencia, la adecuación a Derecho de tales previsiones.

Por lo demás, desde un punto de vista de técnica legislativa, cabe hacer las siguientes observaciones:

A) Debe eliminarse, en el preámbulo del Decreto, la alusión como título competencial al Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como hemos explicado en reiterados dictámenes, dichos Reales Decretos de transferencia no atribuyen competencia alguna a la Comunidad, limitándose a ceder medios personales y materiales ligados al anterior ejercicio, por el Estado, de competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad. Es, pues, el Estatuto el único instrumento jurídico que atribuye a La Rioja competencias en materia de enseñanza, por más que, al ser esa competencia de desarrollo legislativo y ejecución, la misma haya de calificarse como compartida.

B) Toda vez que la norma proyectada desplaza normas estatales y en nada afecta a normas reglamentarias autonómicas existentes con anterioridad, no parece razonable incluir una disposición derogatoria genérica que, en sí, carece de contenido.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para regular la materia de que se ocupa la norma reglamentaria proyectada, teniendo el Gobierno la habilitación legal suficiente para dictarla.

Segunda

El proyecto de Decreto se ajusta a la legalidad, sin perjuicio de las observaciones de técnica legislativa contenidas en el fundamento cuarto de este dictamen.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresada en el encabezamiento.