

En Logroño, a 30 de mayo de 2.001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero y D. Jesús Zueco Ruiz que actúa como ponente, emite por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**24/01**

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 dictan normas de supervisión de libros de texto y otros materiales curriculares para su uso en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

La Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja, a través de la Secretaría General Técnica, elabora en 28 de julio de 2.000 un proyecto de Decreto dictando normas de supervisión de Libros de texto y materiales curriculares.

El Proyecto aparece informado favorablemente, en igual fecha, por la Sección de Asistencia Técnica Educativa quien propone su elevación al Servicio de Información, Calidad y Evaluación ( S.I.C.E), en cumplimiento del artículo 28 del Decreto 58/1.997, de 30 de diciembre.

Asimismo, obra en el expediente un informe de 5 de julio de 2.000 emitido por el Jefe de Servicio de Ordenación Educativa y Formación Profesional en que se hace alusión a la normativa que ampara su aprobación; a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para su dictado; a la finalidad que persigue; a los precedentes existentes en otras CC. AA. y, por último, a su contenido. Se añade en el informe que su aplicación no

supondrá inversión económica alguna y se indica la necesidad de someter el Proyecto a dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51 2 de la Ley 3/1.997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares de La Rioja.

### **Segundo**

Con fecha de 24 de agosto, el S.I.C.E. emite el informe solicitado en su momento señalado, en síntesis, la conveniencia de revisar los plazos previstos para la presentación de los libros a supervisar, ante la existencia de posibles reparos; la falta de regulación de los efectos del silencio administrativo, y otras matizaciones al contenido de diversos apartados del articulado.

### **Tercero**

Con fecha de 23 de enero de 2.001 se redacta un segundo Proyecto o borrador de Decreto en que se recogen algunas de las sugerencias contenidas en el informe reseñado en el hecho que precede.

En igual fecha, se remite el Proyecto a informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, a la vez que, el 29 de enero, el Jefe del Servicio de Ordenación Educativa y Formación Profesional expone al Director General de Gestión Educativa la conveniencia de someter a información pública el Proyecto, a través de una audiencia *directa* del Consejo Escolar de La Rioja e *indirecta* a través de las asociaciones de librerías y organizaciones representantes de editoriales, radicadas en la Comunidad Autónoma.

### **Cuarto**

El 30 de enero, la Secretaría General Técnica remite el Proyecto al Consejo Escolar de La Rioja, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3/1.997, de 6 de mayo, reguladora de los Consejos Escolares, y se ordena la publicación en el B.O.R de la resolución de igual fecha en que el Excmo. Sr. Consejero somete a información pública el texto del Proyecto.

### **Quinto**

El 6 de febrero se emite el informe solicitado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en que, básicamente, se cuestiona el plazo de tramitación previsto en el artículo 3 del Proyecto, y la falta de regulación de los efectos del silencio administrativo, proponiendo la modificación de los plazos contemplados en el Proyecto y la previsión de los efectos estimatorios del silencio administrativo.

### **Sexto**

El 9 de febrero, la Vicepresidenta del Consejo Escolar de La Rioja manifiesta que ha sido admitida a trámite la consulta formulada al Consejo sobre el tan repetido Proyecto de Decreto.

### **Séptimo**

En escrito de 26 de febrero de 2.001, la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza, en anagrama, ANELE, remite al Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, una serie de observaciones al Proyecto, recogidas en un detallado escrito que contiene una propuesta de modificación, tanto a su preámbulo, como de diversos apartados de sus artículos 3, 4 y 5.

Básicamente, las observaciones pretenden una clarificación de los plazos, mayor precisión sobre el contenido específicamente riojano de los libros y material docente y la garantía de audiencia a los afectados.

### **Octavo**

La Dirección General de Ordenación Educativa y Universidades emite informe sobre las expresadas observaciones proponiendo la estimación íntegra de gran parte de las mismas y otras modificaciones del texto en el sentido propugnado por ANELE, aunque no coincidente totalmente con las reformas sugeridas por la misma.

### **Noveno**

El 19 de abril de 2.001 se redacta, finalmente, un tercer Proyecto de Decreto, que es el sometido a nuestro Dictamen, y al que se adjunta un informe-memoria del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes, en que se hace referencia del contenido del nuevo texto y de las consultas e informes recabados en el trámite de su elaboración.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 26 de abril de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 8 de mayo del mismo año, 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 8 de mayo de 2001, registrado de salida el mismo día, 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 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**

#### **Competencia del Consejo Consultivo y ámbito de su dictamen**

Es competente el Consejo Consultivo de La Rioja para la emisión preceptiva del presente dictamen, según resulta de lo previsto en el artículo 8.4.c) de nuestro Reglamento, aprobado por D. 33/1.996, de 7 de junio, en relación con los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

En relación con el ámbito del dictamen solicitado, según reiteradamente tenemos manifestado en los Dictámenes 9/96, F.J. 1-b), 3/98, F.J. 11 y 17/98, F.J. 11, entre otros, procede un juicio de estatutoriedad, esto es, de adecuación del texto proyectado al Estatuto de Autonomía y por extensión, al bloque de la constitucionalidad en el que aquél se

inscribe, así como un juicio de legalidad o de enjuiciamiento del ajuste del Proyecto a la Ley que desarrolla.

Asimismo, conforme al artículo 3.2 de nuestro Reglamento, pueden incluirse juicios de oportunidad o conveniencia y de técnica legislativa que, conforme reiteradamente hemos sostenido, no incluyen simples aspectos gramaticales o de estilo, y, menos aún, cuestiones meramente políticas o de opinión.

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objetiva del Proyecto de Decreto sometido a dictamen.**

En el informe acompañado al inicial Proyecto de Decreto, el Jefe del Servicio de Ordenación Educativa y Formación Profesional hacía alusión a las normas que sustentan la competencia de la CAR para la promulgación de la norma proyectada, así como a las disposiciones legales en cuyo desarrollo se permite su adopción.

Entre las primeras, se citaba el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y el R.D. 1826/1.998, de 28 de agosto de traspaso de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria, junto con el D. 73/1.998, de 29 de diciembre en el que se asumen tales funciones y se adscriben a la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes.

En realidad, y como ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes, la competencia de la Comunidad Autónoma no deriva de los Reales Decretos de transferencia, sino que nace de lo normado en el Estatuto de Autonomía, auténtico título competencial, del que aquéllos no son sino una plasmación práctica sin virtualidad atributiva propiamente dicha.

En este orden de cosas, es obvio que el dictado de un Decreto como el que se somete a nuestra consideración, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja puesto que a la misma se atribuye en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, "*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 al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen...*".

Por lo demás, en la Ley Orgánica 3 octubre 1.990, número 1/1.990, acertadamente citada en la Exposición de Motivos del Proyecto que examinamos, norma que debe

entenderse incluida entre las leyes orgánicas contempladas en el antes citado artículo 10 del estatuto de Autonomía, y que declara subsistente la Disposición Adicional Quinta de la Ley 14/1.970, de 4 de agosto, General de Educación y de Financiamiento de la Reforma Educativa, se prevé también su desarrollo por las Comunidades Autónomas que tengan reconocida competencia para ello en sus respectivos Estatutos de Autonomía o, en su caso, leyes orgánicas de transferencias.

En síntesis, no cabe dudar de la competencia del Gobierno de La Rioja para aprobar un Decreto de regulación de las materias contempladas en el Proyecto que nos ocupa.

### **Tercero**

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

En la elaboración de la norma proyectada se han cumplido básicamente las normas que al respecto contienen los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo.

Ciertamente, dicho cumplimiento aparece fragmentado a lo largo del proceso seguido para la confección del último Proyecto al que han precedido otros dos borradores anteriores, pero tal división temporal, justificada plenamente por la necesidad de cubrir determinados trámites específicos exigidos por la naturaleza de la norma y por las incidencias y cambios introducidos en el texto a lo largo del proceso de elaboración, no implica desatención alguna de las exigencias legales contenidas en los precitados artículos cuya necesidad de observación ha sido puesta de manifiesto reiteradamente por este Consejo, como de imprescindible exigencia para conseguir el mayor acierto de la norma.

Así, y en concreto, constan en el expediente:

1º.- Una memoria explicativa de la norma, o más bien dos informes distintos merecedores de tal calificativo: el que, suscrito por el Jefe del Servicio de Ordenación Educativa y Formación Profesional acompañaba al primer borrador y en que se cumplimentaban las exigencias que el artículo 67.2 en su primera parte de la Ley 3/1.995 contempla para tal memoria; y el que, en cumplimiento, más propiamente, del último inciso de dicho artículo y apartado ("*referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración* ") emite el Secretario General Técnico el 24 de abril de 2.001, con referencia al último Proyecto de Decreto.

2º.- La mención, en el primero de los señalados informes de que " *la aplicación de lo establecido en el presente Decreto no supondrá inversión económica alguna* ", con lo que se justifica, sucinta pero convincentemente, la ausencia de ese " *estudio económico de la norma* " que prevé, con la relatividad que implica la expresión " *en su caso* ", el apartado 3 del artículo 67 de la tan citada Ley 3/1.995, sin que haya lugar, tampoco, a mencionar en el texto en Proyecto las restantes indicaciones de este apartado, al tratarse de una norma sin precedente en nuestra Comunidad.

3º.- Obra un informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que, si bien emitido con ocasión del segundo borrador, se entiende bastante en relación con el último Proyecto, toda vez que en éste se solventan, precisamente, las deficiencias advertidas por aquella Dirección en el texto anterior.

4º.- Se ha recabado la consulta del Consejo Escolar de La Rioja, exigida por el artículo 5.2 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, siquiera, inexplicablemente, no se ha emitido dictamen o informe alguno por dicho Consejo, siendo plenamente correcta la afirmación hecha por el Secretario General Técnico, respecto de los efectos de tal falta en orden a que la misma no impide la continuación del procedimiento.

5º.- Asimismo, se ha recabado el pertinente informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación, cuyas objeciones también han sido tenidas en cuenta en la norma analizada.

6º.- Y, finalmente, se ha sometido el texto a información pública, previo acuerdo del Consejero competente, habiendo presentado alegaciones, en gran parte atendidas, la Asociación Nacional de Editores de Libros y Materia de Enseñanza, Asociación que parece representar los intereses a los que fundamentalmente se dirige una norma como la proyectada, y sin que en el período correspondiente haya comparecido ningún otro interesado.

En suma, en el Proyecto sometido a nuestra consideración, se entienden satisfactoriamente cumplimentados los trámites legales exigibles en la elaboración de una norma como la que nos ocupa.

## Cuarto

### Contenido del texto del Proyecto

En lo que respecta al texto del Proyecto, podemos limitarnos a afirmar que se considera un correcto desarrollo de las normas estatales vigentes en esta materia, y es, por lo demás, básicamente coincidente con similares disposiciones de otras Comunidades Autónomas.

No se aprecia precepto alguno que pueda suscitar especiales controversias y se atiende con el texto a las acertadas objeciones expuestas a lo largo de su proceso de elaboración.

En particular, su contenido recoge algunos extremos, no todos, de los citados como fines o principios del sistema educativo más detalladamente expuestos con rango de legislación orgánica en la Ley 1/1.990, y si bien es cierto que podría haberse previsto una mayor amplitud o una distinta estructura del artículo 3 del Proyecto, para mejor acomodarlo a los artículos 1 y 2 de aquella Ley, también es cierto que la opción elegida es perfectamente admisible en sus propios términos, como lo sería otra distinta en que simplemente se hiciera sucinta referencia a la Ley.

Asimismo se considera correcta la fijación última de los plazos previstos para el ejercicio de la función supervisora, y el carácter positivo del silencio administrativo, sin que, como aspecto de detalle, se considere excesiva la exigencia de presentación de dos ejemplares del texto a supervisar, pese a lo manifestado en sentido más limitativo por ANELE, al igual que lo hacía, por cierto, el inicial informe que acompañaba al primer borrador, pese a que ya en él se preveía la presentación de dos ejemplares.

Únicamente se cuestiona el Consejo Consultivo, desde un punto de vista exclusivamente de estética gramatical y en contraste con nuestra habitual omisión de comentarios a este respecto, de lo que nos hacemos eco en el Fundamento de Derecho Primero, *in fine*, si es imprescindible repetir más de veinte veces el término "*curricular*" en un texto con 8 artículos.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Segunda**

El Proyecto de Decreto es conforme con el Ordenamiento Jurídico.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**24/01**

**EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE  
DICTAN NORMAS DE SUPERVISIÓN DE LIBROS DE TEXTO Y OTROS  
MATERIALES CURRICULARES PARA SU USO EN LOS CENTROS  
DOCENTES NO UNIVERSITARIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE  
LA RIOJA.**