

En Logroño, a 25 de mayo de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

33/04

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Currículo de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

El Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja nos remite para informe un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Currículo de Educación Infantil en la Comunidad Autónoma de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo constan en el expediente los siguientes documentos, acreditativos del cumplimiento de los trámites para la elaboración de una disposición administrativa de carácter general:

-Borrador del proyecto, sin fecha (folios 1 a 23).

-Memoria justificativa de la norma proyectada, redactada por la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa el 21 de abril de 2004 (folios 24 a 27).

-Dictamen 2/2004, aprobado por el Pleno del Consejo Escolar de La Rioja en su sesión celebrada el día 30 de marzo de 2004 (folios 28 a 30).

- Informe de 21 de abril de 2004 del Servicio de Ordenación Académica, valorando las observaciones emitidas por el Consejo Escolar de La Rioja (folios 31 y 32).
- Informe de la Secretaría General Técnica de 11 de mayo de 2004 (folio 33).
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 13 de mayo de 2004 (folios 34 a 36).
- Informe final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sin fecha (folios 37 y 38).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 14 de mayo de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 17 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 18 de mayo de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo 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

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma que se dicta en desarrollo de la legislación básica del Estado *ex* artículo 149.1.30ª C.E., esto es, la configuración de las normas básicas de desarrollo del artículo 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

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 artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que 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*, para, de este modo, evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPAC).

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico-administrativo, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento 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, - preceptos a los que en la actualidad se remite el artículo 46.3º de la Ley 8/2003- y supletoriamente, por lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A) Iniciación.

No consta en el expediente remitido por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deportes, la Resolución y la fecha de iniciación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada ni el órgano directivo elaborador de la misma, como exige el artículo 67.1 de la Ley 3/1995, por más que de la Memoria inicial que obra en el expediente, pueda deducirse que ese órgano ha podido ser la Subdirección General de la Ordenación e Innovación Educativa, que actúa por delegación, pues es a la Dirección General de Educación de dicha Consejería, al abrigo de lo dispuesto en el artículo 4.5.3.a) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a quien le compete el inicio de este procedimiento especial.

B) Memoria justificativa.

El mismo va acompañado de una Memoria justificativa inicial, elaborada el 21 de abril de 2004, en la que se expone, con claridad y precisión, el marco normativo en que se inserta la norma proyectada, con especial referencia al título competencial en que se funda, la oportunidad de la misma, y una breve referencia sobre la innecesariedad de la memoria de corte económico, pues la aprobación y posterior entrada en vigor de la norma, no implica gasto alguno a cargo de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Posteriormente y sin fecha, se emite otra, por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en la que se tienen en cuenta los trámites del procedimiento para la redacción y aprobación definitiva de la norma proyectada.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas, la *inicial* en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, - tabla de vigencias -, y otra *final*, a modo de resumen, de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y eventualmente de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta se advierte la existencia de ambas.

C) Estudio económico.

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesario una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995).

D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas.

En la Memoria inicial redactada por la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa el 21 de abril de 2004, en su apartado V, se refiere bajo la rúbrica “Tabla de vigencias” a este requisito exigido en la tramitación de una disposición reglamentaria por el artículo 67.3º Ley 3/1995. Si bien, de un análisis del contenido del mencionado apartado, deducimos que en él se mencionan las normas básicas del Estado que dan cobertura al proyecto reglamentario curricular, y no a las posibles afectaciones, sustituciones o, más allá, las eventuales derogaciones expresas o tácitas de otras normas anteriores reguladoras de los proyectos curriculares para la Educación Infantil.

E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha sometido la norma proyectada al informe de la Asesoría Jurídica exigido por el art. 67.4º Ley 3/1995. y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración.

F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Como, hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito, sólo prevé, “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) C.E., en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de

noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos; y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue:

“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.

Se trata, como hemos reiterado, de dos instituciones diferenciadas.

El cumplimiento del trámite de *audiencia de los interesados* requiere notificación personal a quienes tengan esa condición, bien directamente o a través de los representantes de las organizaciones en las que se integran voluntaria u obligatoriamente. Se trata de un trámite **obligatorio**, como regla general que admite excepciones. En efecto, al no contemplar esta institución nuestra ley, hemos de acudir al artículo 24.1.d) de la Ley 50/1997, “no será necesario el trámite previsto en la letra anterior –el de audiencia de los interesados–, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) –informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos–”.

La *información pública* es, en cambio, **facultativa** –salvo disposición en contrario– y se trata de un trámite abierto a cualquier ciudadano, tenga o no la condición de interesado, que ni la adquiere por comparecer y alegar ni la pierde por no hacerlo, si bien quien presente alegaciones tiene derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, de acuerdo con el artículo 86.3 L.P.A.C.

La confusión de ambas instituciones sólo se explica en el contexto de discusión acerca de la extensión de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y si formaba parte de ellas el procedimiento de elaboración de reglamentos de todas las Administraciones. Nada estableció la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la vista de una jurisprudencia constitucional equívoca sobre la cuestión (SSTC 227/88, F.J. 32; 204/92 y 50/99) y, contra el parecer de un sector mayoritario de la doctrina, el legislador estatal se decantó por una interpretación restrictiva plasmada finalmente en la que Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo artículo 24 regula el procedimiento de elaboración de reglamentos de la Administración General del Estado, excluyendo, en consecuencia, el carácter básico de esa regulación.

En ese contexto de discusión doctrinal y falta de claridad normativa ha de situarse la imperfecta y equívoca regulación de nuestra la Ley 3/1995, que este Consejo Consultivo ha superado al asumir como diferenciados los trámites de audiencia de los interesados y de información pública, en cuanto exigencia del principio constitucional recogido en el artículo

105 CE, colmando las lagunas de dicho texto legal con la aplicación supletoria de la citada ley estatal.

A la vista de esta interpretación y teniendo en cuenta los antecedentes fácticos relatados, este Consejo Consultivo considera necesario aclarar, de acuerdo con nuestra reiterada doctrina, que el trámite de información pública, en los procedimientos de elaboración de Reglamentos que deba aprobar el Gobierno de La Rioja –de carácter facultativo para la Administración, salvo disposición legal que lo imponga como obligatorio- en ningún caso puede sustituir al de audiencia de los interesados, directamente o por medio de sus organizaciones representativas, que resulta de cumplimiento obligado –con las excepciones que, por ejemplo, contempla el artículo 24 de la Ley 50/1997, a las que nos hemos referido-. Si se acuerda su realización, es a mayor abundamiento, pero nunca para sustituir dicha audiencia.

En el presente Proyecto de disposición reglamentaria que se informa, la Consejería de Educación, Cultura y Deportes no ha dado el trámite de información pública, ni ha dado audiencia directa o, en su caso, corporativa a los interesados; sin embargo, podemos entenderlo suficientemente suplido por el Dictamen emitido por el Consejo Escolar de La Rioja al amparo de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, habida cuenta de la amplia composición del mismo y de su configuración como órgano de participación social de toda la comunidad educativa.

Asimismo, consideramos, de acuerdo con nuestra anterior doctrina (Dictámenes 15/2000; 16/2000; 84/2003 y 17/2004, entre otros), que la *efectiva* emisión del dictamen del Consejo Escolar de La Rioja en los estrictos ámbitos de su competencia hace innecesaria la simultánea audiencia corporativa, por entender que todos los intereses afectados del sector, están institucionalizados y representados en dicho Consejo.

G) Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja.

El artículo 4 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares de La Rioja, define al Consejo Escolar de La Rioja como *“órgano colegiado superior de naturaleza consultiva, en la ordenación y programación general de la enseñanza no universitaria en La Rioja”*, además de revestir, de acuerdo con el artículo 2, la naturaleza común al resto de los consejos de ser *“órganos de participación, asesoramiento y consulta en la ordenación educativa”*.

A tal efecto, establece el artículo 5.2 que *“los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que para la programación general de la enseñanza no universitaria deban ser aprobados por el Gobierno de La Rioja, serán sometidos preceptivamente a información previa por el Consejo Escolar de La Rioja”*.

En cuanto a la forma de manifestación de su parecer, establece el artículo 5.1 que *“El Consejo Escolar de La Rioja ejercerá las funciones emitiendo dictámenes cuando sea consultado preceptivamente...”*.

El Consejo Escolar de La Rioja es, pues, por definición legal, un órgano colegiado integrado por representantes de la Administración regional y organizaciones representativas de todos los intereses sociales del sector educativo. Órgano que constituye el cauce institucional de *“participación, asesoramiento y consulta”* en materia educativa. Su consideración de *“órgano colegiado”* supone asumir, en su funcionamiento y en el ejercicio de sus funciones (en particular de las consideradas preceptivas, como en el presente caso) la regla de la colegialidad; esto es, la *“voluntad”* del órgano es la de la mayoría y una mayoría adoptada mediante el singular proceso de formación de la voluntad fruto de la composición e integración de los intereses contrapuestos que puedan existir, alcanzando acuerdos respaldados por mayorías suficientes. Ese espíritu de concertación, composición e integración de intereses contrapuestos es la razón exclusiva de su creación, pues la Administración cuenta con otros instrumentos para conocer los intereses individualmente considerados de las distintas organizaciones y grupos del sector educativo.

No obstante, se advierte que el Dictamen del Consejo Escolar ha sido remitido parcialmente, pues consta que, al sentir mayoritario, se han emitido votos particulares y ni los mismos ni su fundamentación se hallan en el expediente elevado a nuestro conocimiento, si bien nos han sido remitidos posteriormente.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Debemos comenzar señalando que el Estado, en virtud del artículo 149.1.30ª CE, tiene competencia exclusiva para regular las *“normas básicas de desarrollo del artículo 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”*. Dentro de la concepción de lo básico, según la doctrina del TC, -entre otras en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio-, como normativa que ha de fijar el Estado, (si bien que no sea minuciosa, de tal forma que no merme las competencias normativas de las Comunidades Autónomas reconocidas constitucional y estatutariamente) el Estado ha venido ha ejercitar su potestad legislativa en materia educativa en varias Leyes Orgánicas de desarrollo del derecho

fundamental contenido dentro de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I CE, el derecho a la educación del artículo 27.

Son varias las Leyes Orgánicas promulgadas por el Estado en desarrollo de este derecho fundamental, y así hemos de traer a colación: la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE); la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y la LO 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes. Este bloque normativo, constitutivo del concepto de “normas básicas” del Estado, se ha visto sensiblemente afectado tras la entrada en vigor de la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). Pues bien, a su entrada en vigor – desde el 12 de enero de 2003-, esta norma, por un lado, procede a la derogación de varios preceptos de la LODE y, casi íntegramente de la LOGSE ;y por otro, introduce en sus Disposiciones Finales, varias reformas a los preceptos que deja vigentes tanto de una como de la otra, trazando, en definitiva, dentro de los títulos competenciales atribuidos por el artículo 149.1.1ª, 18ª y 30ª CE, el marco “básico” al que han de ceñirse en su desarrollo las Comunidades Autónomas.

De este modo, la propia Exposición de Motivos de la LOCE recuerda literalmente cuanto sigue:

“Así pues, la presente Ley establece el marco general de los distintos aspectos del sistema educativo que inciden de modo directo en la calidad de la educación. En este marco, los poderes públicos, estatal y autonómicos, adquieren una responsabilidad que nace no sólo de las obligaciones impuestas por el ordenamiento constitucional sino también, y de un modo muy especial, de las continuas demandas de nuestra sociedad, que legítimamente exige de nuestro sistema educativo una respuesta eficaz a los retos y requerimientos que se plantean en los albores de este nuevo siglo”.

Con pleno respeto a este nuevo marco que, por ahora, constituye la “normación básica” del Estado, la Comunidad Autónoma de La Rioja también ostenta competencias en materia educativa desde que el artículo 12 de nuestro Estatuto de Autonomía fue reformado por la LO 3/1994, de 24 de marzo, si bien esta atribución estatutaria aparece ahora recogida en su artículo 10, tras la reforma operada por la LO 2/1999, de 7 de enero, a cuyo tenor:

“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 al 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”.

El traspaso de funciones y servicios del Estado en esta materia no se hizo efectivo hasta el 1 de enero de 1999, en virtud y en los términos del Real Decreto 1826/1988, de 28 de agosto.

Ahora bien, habida cuenta de que, como hemos señalado en diversos dictámenes anteriores, los Reales Decretos de traspasos carecen de virtualidad para transferir competencias, puestos que las mismas solo derivan del bloque de la constitucionalidad, y, de forma especial, del Estatuto de Autonomía, hemos de concluir afirmando que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta título competencial suficiente “ex” artículo 10 del Estatuto, para reglamentar el currículo de Educación Infantil, dentro del marco de la normativa básica del Estado. Adolece la Exposición de Motivos de la norma proyectada, que ahora se informa de una referencia expresa al título estatutario competencial, esto es, al artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Cuarto

Cobertura legal del proyecto de reglamento, como norma de desarrollo de la legislación básica del Estado.

La cobertura legal del proyecto normativo que informamos ha de buscarse, como hemos precisado anteriormente, en el bloque normativo básico querido por el legislador estatal, dentro de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.1ª, 18ª y 27ª CE. Fruto de dichos títulos competenciales estatales es la LOCE. Esta es la norma básica vigente en el momento de emisión del presente informe, y a la que hemos de estar para buscar su amparo o cobertura legal, sin poder jurídicamente aventurar la duración de la vigencia de la misma, ante los nuevos proyectos políticos, pues queda tal apreciación, de oportunidad, fuera de nuestro ámbito de consulta.

El artículo 8 LOCE, se refiere a los proyectos curriculares de las enseñanzas que integran el nuevo panorama del sistema educativo español, llamando a la colaboración de otras Administraciones Educativas, como las Autonómicas, de la siguiente forma:

“1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo.

2. En relación con los objetivos, contenidos y criterios de evaluación del currículo, el Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo, con el fin de garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. A los contenidos de las enseñanzas comunes les corresponde en todo caso el 55 por 100 de los horarios escolares en las Comunidades Autónomas que tengan, junto con la castellana, otra lengua propia cooficial y el 65 por 100 en el caso de aquellas que no la tengan.

3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, que deberá incluir las enseñanzas comunes en sus propios términos.

4. Los títulos académicos y profesionales serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones establecidas en la legislación estatal y en las normas de desarrollo que al efecto se dicten”.

Este precepto de la LOCE garantiza la suficiente cobertura legal, bajo la técnica de la remisión normativa, y como reglamentación de desarrollo de la normativa básica del Estado, de tal forma que nuestra Comunidad Autónoma puede, con respeto a las enseñanzas comunes fijadas por el Estado, establecer los pertinentes proyectos curriculares, en el caso que se informa, para la Educación Infantil.

No podemos olvidar que, pese a que la LOCE entró en vigor a los veinte días de su publicación en el B.O.E., su Disposición Adicional Primera preveía la elaboración de un calendario progresivo de aplicación de la Ley, expresando que:

“El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, aprobará el calendario de aplicación de esta Ley, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la misma. En dicho calendario se establecerá la extinción gradual del plan de estudios de las enseñanzas de Idiomas en vigor, la implantación de los currículos correspondientes, así como las equivalencias a efectos académicos de los años cursados según el plan de estudios que se extingue. Asimismo se regulará, la implantación de las enseñanzas de régimen general y las equivalencias de los títulos afectados por esta Ley”.

Este calendario de progresiva implantación del nuevo sistema educativo de la LOCE, fue elaborado, previa consulta a las Comunidades Autónomas, por el Gobierno Central, y aprobado en virtud del Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, y por el presente se diseña el calendario de aplicación de la LOCE, que tendrá un ámbito temporal de cinco años, a partir de la entrada en vigor de la referida Ley Orgánica. Dispone la norma reglamentaria citada que queda también integrada dentro de la concepción de normativa básica estatal, -en una relación que como ha sugerido la doctrina, podemos denominar “ de adherencia”-, que las nuevas enseñanzas comunes a las que se refiere el artículo 8.2 de la LOCE, en relación con la Educación Infantil, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y el Bachillerato, queden fijadas antes del año académico 2003-2004; pues no olvidemos que, dentro de tales parámetros, han de circunscribirse posteriormente los proyectos curriculares que elaboren las Administraciones Educativas de las Comunidades Autónomas.

En relación a la Educación Infantil, que es la que ahora nos ocupa, las enseñanzas comunes fueron determinadas por el Estado mediante la aprobación del Real Decreto 829/2003, de 27 de junio, al que hace referencia el proyecto de reglamento que se dictamina, y que es plenamente respetado en su contenido. Es más, para la Educación Infantil, el artículo 5 del Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, dispone su implantación, con carácter general, en el próximo año académico, esto es, el 2004-2005, para los tres cursos de la nueva ordenación definida por la LOCE, “y se dejarán de impartir los cursos correspondientes al

segundo ciclo de la Educación Infantil definida por la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo”.

En el momento en que se emite el presente Dictamen, la norma proyectada por la Comunidad Autónoma de La Rioja goza de la suficiente cobertura legal, *ex* artículo 8 LOCE y al amparo de los dos reglamentos estatales citados, el Real Decreto 827/2003, y el Real Decreto 829/2003; si bien, y no ajenos a las noticias sobre la eventual derogación por el Gobierno de la Nación del Real Decreto 827/2003, y por ende, la suspensión de la implantación gradual del nuevo sistema educativo de la LOCE, con intención de elaborar una nueva Ley Orgánica reguladora del contenido del sistema educativo español en desarrollo del artículo 27 de nuestra Norma Fundamental, hemos de interrogarnos sobre los posibles efectos jurídicos que la derogación de la implantación gradual de la LOCE, puede provocar sobre un reglamento autonómico de desarrollo de una normativa básica estatal que ha dejado de surtir su eficacia.

Ad cautelam, hemos de entrar en el análisis sobre los efectos del reglamento estatal, todavía en proceso de elaboración, por el que se procederá a derogar el R.D. 827/2003, en el que se establece el calendario gradual de implantación del nuevo sistema educativo querido por la LOCE- la cual, dicho sea de paso, seguirá siendo la legislación básica del Estado en vigor mientras no se proceda a su derogación por una norma de igual rango legal (art. 2.2 del Código Civil)-. Pues bien, pese a la tan intensa “relación de adherencia” existente entre la LOCE y el R.D. 827/2003, la derogación de éste no puede afectar a aquélla, que seguirá constituyendo el núcleo normativo básico cuyo desarrollo es competencia de las Comunidades Autónomas (art. 8.LOCE).

Así, además de la titularidad o competencia de la potestad reglamentaria, tradicionalmente se consideran exigencias y límites formales del reglamento, cuyo incumplimiento puede fundamentar la pretensión impugnatoria: la observancia de la jerarquía normativa, tanto respecto a la Constitución y a la Ley (artículos 9.3º y 97 CE), como interna respecto de los propios reglamentos, según resulta del artículo 23 de la Ley 50/1997; la inderogabilidad singular de los reglamentos (artículo 52.2 de la Ley 30/1992); y el procedimiento de elaboración de los reglamentos, referido en el artículo 105, letra a) CE y regulado en el ámbito estatal en el artículo 24 de la Ley 50/1997, y en nuestro ámbito autonómico en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, mantenidos por la Ley 8/2003, según se infiere de su artículo 46. Y se entiende que son exigencias y límites materiales, que afectan al contenido de la norma reglamentaria, la reserva de ley, material y formal, y el respeto a los principios generales del Derecho. Pues, como establece el artículo 103 CE, la Administración está sometida a la Ley y al Derecho; un Derecho que no se reduce al expresado en la Ley sino que comprende dichos principios en su doble función legitimadora y de integración del ordenamiento jurídico, como principios técnicos y objetivos que expresan las ideas básicas de la comunidad y que inspiran dicho ordenamiento.

Por ello, el reglamento, como lo es el que se informa en el presente, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un **valor subordinado a la Ley** a la que complementa. Por ser el Reglamento norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales, que siempre corresponde a la Ley, y aquellas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley: los reglamentos, en este caso el Real Decreto 827/2003, integrado también excepcionalmente en el concepto de “básico” (S. TC 109/2003, de 5 de junio).

Por medio de la potestad reglamentaria, la Administración participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma emanada de la Administración (el reglamento) queda integrada en aquél. Pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes (artículo 97 CE).

Ello es así porque el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. Así, pues, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico en los términos dichos (STS de 14 de octubre 1996. Art. 8651).

Desde esta óptica, que no es sino la plasmación de los límites materiales y formales a los que se ha de sujetar la Administración en el ejercicio de una de las potestades administrativas, más intensas, como lo es la reglamentaria, hemos de afirmar que el proyecto de reglamento que se somete a nuestra consideración, y a la fecha de la emisión del presente, guarda escrupulosamente las referidas limitaciones y goza de la suficiente cobertura legal. Sin embargo, la existencia de un proyecto de reglamento estatal por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, dejando suspendida la aplicación de la LOCE, y su progresiva implantación, hace aconsejable, tanto por razones de seguridad jurídica como por la necesidad y la conveniencia de garantizar una formación común a todos los alumnos, en todo el territorio nacional (artículo 149.1.1ª y 30ª CE), que se someta a consideración esta consecuencia, que no es otra que la pérdida de eficacia de la normativa básica en la que se fundamenta y hunde sus raíces el proyecto de disposición administrativa de carácter general y autonómica, que ahora se informa.

La inminente derogación del Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la LOCE, y la previsible suspensión de la implantación de la misma, presentando un nuevo proyecto de Ley Orgánica que sustituya a la anterior, conllevaría, en su caso, es decir, si se tratase de implantar nuevas bases del contenido positivo, el “desplazamiento” de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de lo que hasta hoy constituye el bloque de “normativa básica” del Estado en materia educativa.

El carácter estructural, consustancial a la noción de bases, en tanto que elemento esencial de articulación del Estado Autonómico, así como las propias exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica, reclaman la declaración expresa por el legislador estatal del carácter básico de su regulación al fin *“de dotar de una determinación cierta y estable a los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas”* de desarrollo (así lo declaró el TC en la Sentencia 37/2002, de 14 de febrero en su F. J 9; y en similar sentido la Sentencia también del mismo TC, 1/1982, de 28 de enero, en su F.J.1, y la 197/1996, de 28 de noviembre, F. J.5, entre otras). Esa observancia de las garantías de certidumbre jurídica es necesaria *“para asegurar que las Comunidades Autónomas pueden conocer cuál es el marco básico al que deben someter su competencia de desarrollo legislativo”* (S TC 27/2002, F.J 9).

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que, a la fecha de emisión del Dictamen, este Consejo Consultivo concluye existencia de suficiente cobertura legal del proyecto reglamentario que informamos, sin embargo también hemos de recoger la Jurisprudencia del TC existente sobre posibles juicios de “inconstitucionalidad” ante la desaparición de la normativa básica en que se fundamentaba el desarrollo reglamentario autonómico; pues el bloque o parámetro de constitucionalidad pasa a ser el “ius superveniens”, representado por la legislación básica del Estado vigente en el momento de adoptarse la decisión del TC sobre la regularidad de los preceptos autonómicos (SS. TC 28/1997, de 13 de febrero, F.J. Segundo; 170/1989, de 19 de octubre, F.J. Tercero). Todas ellas citadas por la reciente S. TC 1/2003, de 16 de enero.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud del título competencial estatutario contemplado en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la naturaleza jurídica de un reglamento ejecutivo de desarrollo de la normativa básica estatal constituida por la LO 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación y por el Real Decreto 829/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las enseñanzas comunes de la Educación Infantil.

Tercera

Tanto su procedimiento de elaboración como su contenido interno son ajustados a Derecho, gozando de la suficiente cobertura legal.

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