

En Logroño, a 20 de diciembre de 2010, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a. Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

106/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Primaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Siguiendo el procedimiento determinado por la Ley 4/2005, de 1 de julio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se publicó en el Boletín Oficial de La Rioja el Decreto 26/2007, de 4 de mayo, por el que se establece el Currículo de la Educación Primaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Se publicó asimismo la pertinente corrección de errores en el BOE de 2 de junio de 2007.

Con fecha 12 de julio de 2007, tuvo entrada en la Consejería de Educación, Cultura y Deporte un requerimiento formulado por el Ministerio de Educación y Ciencia, en el que se instaba a la Comunidad Autónoma de La Rioja a llevar a cabo la subsanación de diversos aspectos, unos, porque no se recogían ni se desarrollaban en el Decreto 26/2007; y, otros, porque contradecían lo dispuesto por la normativa básica establecida en la Ley Orgánica de Educación y en el Real Decreto 1513/2006. Sin embargo, dicho requerimiento fue rechazado por escrito de 8 de agosto de 2007 toda vez que su presentación se produjo transcurridos dos meses desde su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja, tal como señala en el art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Presentado, ante el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, recurso contencioso administrativo, a instancia de la Administración General del Estado, contra el referido Decreto 26/2007, de 4 de mayo, la Sala de lo Contencioso Administrativo, en Sentencia de 26 de mayo de 2008, lo declaró nulo de pleno de derecho, de conformidad con el art.62 de la Ley 30/1992, dado que el mismo no fue sometido al dictamen del Consejo Consultivo, cuando dicho tramite resultaba preceptivo, ya que el expresado Decreto desarrolla las bases fijadas por la normativa estatal, contenidas tanto en la Ley Orgánica de Educación de 1985, como en la Ley Orgánica 2/2006, así como en el Real Decreto 1513/2006, en relación con lo establecido en el art.10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

En igual sentido, se ha pronunciado recientemente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo al resolver el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja, dictando Sentencia el 1 de junio de 2010 de 2010.

Segundo

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte adoptó la Resolución núm. 2794, de 15 de julio, por la que se acuerda la publicación de la citada Sentencia del Tribunal Supremo, lo que se realizó en el BOR núm. 91, de 28 de julio de 2010.

Con fecha 21 de julio de 2010, se dicta Resolución de la misma Consejería, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 66 de de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se acuerda la conservación de los actos procedimentales anteriores a la formación del expediente del Anteproyecto de Decreto hasta el trámite inmediatamente anterior a la petición de Dictamen a este Consejo Consultivo.

Tercero

Este Consejo Consultivo, en relación con el Decreto de Currículo de Enseñanza Secundaria Obligatoria, que fue asimismo declarado nulo por el TSJ de La Rioja y el TS, por defecto de forma ante la falta del preceptivo Dictamen de este órgano consultivo emitió el Dictamen 68/2010. En dicho Dictamen, como quiera que, aparte del defecto formal, hubo un requerimiento de la Administración General del Estado, se considera que la tramitación del Decreto debe completarse con un pronunciamiento expreso acerca de los posibles vicios de fondo “ ya que falta una valoración razonada de los argumentos expresados por el Estado en su requerimiento del año 2007 y en el proceso contencioso administrativo posterior, argumentos que deben ser valorados y por la Consejería competente en los correspondientes informe y Memoria elaborados en fecha actual” (Segunda conclusión).

Ante ello, el 16 de septiembre de 2010, los Servicios Jurídicos emiten informe en el que, habida cuenta de las circunstancias (que *“se pretende aprobar el Decreto con el curso 2009-2010, y que el objeto de la nueva aprobación parece ser subsanar la falta de Dictamen del Consejo Consultivo sancionada por el Tribunal Superior de Justicia, primero; y el Tribunal Supremo, después”*), se expresa cómo *“parece que hubiera sido mas propio introducir alguna consideración en la parte expositiva referida a los avatares sufridos por el anterior Decreto; a que no es preciso derogarlo porque ya ha sido declarado nulo; a que el nuevo Decreto se aprueba “oído, o de acuerdo con “el Consejo consultivo de La Rioja; y, en fin, solucionar la incoherencia de fechas que aparece en la transitoria”* y cómo, en estas condiciones, *“antes del Informe de los Servicios Jurídicos, debe venir un informe de la Consejería consultante, en la que se valoren las cuestiones de fondo que se plantearon, en 2007, para aceptarlas, rechazarlas, o plantear alguna duda jurídica al respecto. Solo después de esta valoración por la consultante tendría tendría sentido que los Servicios Jurídicos manifestáramos una opinión en Derecho”*.

Por último, tras interpretar el Dictamen de este Consejo Consultivo y razonar en Derecho sobre la tramitación del expediente acudiendo al artículo 12 del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de de la Dirección General de los Servicios jurídicos, dicho informe señala *“que es preciso , que antes de pedir informe a esta Dirección General, se elabore la correspondiente Memoria, en los términos que dispone la Ley 4/2005...y tal como exige el Consejo Consultivo en su Dictamen 68/2010”*.

Cuarto

Mediante escrito de 5 de octubre de 2010, la Secretaría General Técnica solicita informe a la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, *“ante la necesidad de complementar el expediente con la documentación relativa al requerimiento efectuado por el Ministerio de Educación y Ciencia con carácter previo a la impugnación del Decreto y a la contestación y razones esgrimidas por esta Consejería para desatender el mismo expediente que, así informado, habría de ser nuevamente informado por los Servicios Jurídicos”*.

El informe de la Dirección General, de 14 de octubre de 2010, da cuenta de los escritos intercambiados por el Servicio de Ordenación Académica de la Secretaría General Técnica y el Secretario General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia ; así como de la reunión convocada al efecto por el Inspector de Educación del MEC y celebrada en la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, con fecha 8 de octubre de 2007, de la que no se levantó acta. En dicha reunión, se trataron temas como *“la utilización de la calculadora en la resolución de problemas de la vida cotidiana...”* y *“en lo relativo a los objetivos de las materias, llegó a comentar que el Ministerio de Educación y Ciencia, podía aceptar la redacción que figura en el texto del Decreto”*.

”Como la reunión se extendió en el tiempo...el Inspector de la Administración central nos indicó que podíamos remitir cuantas aclaraciones considerásemos necesarias relativas a los Anexos de las materias, requerimiento que se efectuó mediante fax”. En definitiva, en dicho Informe se afirma que “la entonces denominada Dirección General de Educación consideró que el texto del Decreto 26/2007 se ajustaba a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no vulneraba la autonomía de los Centros, garantizaba la igualdad entre sexos y que los objetivos y contenidos de las materias regogían plenamente lo establecido por la legislación estatal. Además, se defendió, desde esta Dirección General, que el contenido del currículo no podía ni debía significar la trasposición literal del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, y ello en uso de la competencia específica y legalmente atribuida en el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación” .

Es por ello que, también en este momento, la Dirección General mantiene *“que el articulado y las materias que figuran en el Anteproyecto de Decreto sea aprobado en los términos del Decreto 26/2007 y la corrección de errores del mismo , aunque haya sido declarado nulo” y únicamente “considera necesario modificar el contenido que figura en la Disposición Transitoria Única del citado Decreto”*

Quinto

Con fecha 25 de octubre de 2010, por la Secretaría General Técnica se solicita de nuevo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, a la vista del Informe complementario de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

Los Servicios jurídicos en su informe de 11 de noviembre de 2010 razonan que el citado informe de 14 de octubre no entra en *“una valoración razonada de los argumentos expresados por el Estado en su requerimiento del año 2007 y en el proceso contencioso-administrativo posterior”* que reclamó el Consejo Consultivo, *“puesto que nada se ha añadido al borrador de Decreto a informar, el texto remitido ya se informó en 2007 y se mantiene el informe de aquella fecha”*.

Finalmente, consta en el expediente el Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de Educación Primaria y la Memoria Final elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 3 de diciembre de 2010, que refleja los aspectos procedimentales y sustantivos en la tramitación del citado Anteproyecto. En ella se recogen los aspectos relativos a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada, y, en particular, los antecedentes de la tramitación, el inicio del procedimiento de elaboración de la norma, los avatares por los que ha atravesado el Anteproyecto, informes recabados y muy sucintamente el contenido básico de cada uno de ellos, indicando finalmente la necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo.

Sexto

El Decreto se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 14 de julio), y su normativa de desarrollo, en particular el Decreto 1513/2006 de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación primaria (BOE 8 de diciembre de 2006). Todo ello, en concurrencia con el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), por el que se confiere a la CAR la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, y una vez publicado el Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias.

El procedimiento se inició mediante Resolución del Consejero de Educación, Cultura y Deporte de 11 de enero de 2007, a la vista de la correspondiente Memoria justificativa, redactada por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica, con el VºBº del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, sobre el primer Borrador de Decreto, y las observaciones formuladas al mismo por el Consejo Escolar de la Rioja, en su Dictamen de 23 de febrero de 2007. A dichas actuaciones, se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería sobre el Proyecto de Decreto, de fecha 19 de marzo de 2007, que, aunque no lo explicita literalmente, declara formado el expediente y propone *“la remisión del Proyecto de Decreto y la documentación pertinente a los Servicios Jurídicos de la Consejería para su preceptivo informe”*.
- Informe de los Servicios Jurídicos en la Consejería, sobre el Proyecto de Decreto, de 23 de abril de 2007, que *“examinado el contenido concreto del Proyecto, lo informa favorablemente en Derecho”*
- Memoria de la Secretaría General Técnica, de 24 de abril de 2007.
- Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el currículo de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR e 8 de mayo de 2007).
- Corrección de errores del Decreto 26/2007 (BOR de 2 de junio de 2007).
- Requerimiento de la Secretaría General del Ministerio de Educación y Ciencia, de 6 de julio de 2007; Contestación por el Excmo Sr. Consejero de Educación Cultura y Deporte a dicho requerimiento de 8 de agosto de 2007.
- Observaciones respecto al Anexo del Currículo de Educación Primaria del Director General de educación, de 30 de octubre de 2007.
- Sentencia de fecha 26 de mayo de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso administrativo, recaída en el recurso núm. 355/2007.

-Sentencia de fecha 26 de 1 de junio de 2010, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, recaída en el recurso de casación núm 3701/2008.

-Copia del BOR núm 91, de 28 de julio de 2010, en el que se publica la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería, por la que se acuerda la publicación de la Sentencia de 26 de mayo de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se confirma la nulidad de pleno derecho del Decreto 26/2007.

-Resolución de 21 de julio de 2010, de la Consejería, por la que se acuerda la conservación de los actos procedimentales anteriores a la formación del expediente al Anteproyecto de Decreto.

-Informe de los Servicios Jurídicos de 16 de septiembre de 2010.

-Petición de Informe a la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, de 5 de octubre de 2010 e Informe de dicha Dirección General sobre el Anteproyecto de Decreto que establece el currículo de educación primaria en la CAR, de 14 de octubre de 2010.

-Solicitud de nuevo Informe a los Servicios Jurídicos, de 25 de octubre de 2010 e Informe emitido por ellos, 11 11 de noviembre de 2010.

-Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de Educación Primaria

-Memoria final de la Secretaría General Técnica, de 3 de diciembre de 2010.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 10 de diciembre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 14 de diciembre de 2010, 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 14 de diciembre de 2010, registrado de salida el 14 de diciembre de 2010, 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.

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”, precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso, el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro, toda vez que, como indica la propia Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008, en su Fundamento de Derecho Tercero, “*el reglamento autonómico aprobado mediante Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril, viene a desarrollar para La Rioja la legislación básica estatal en la materia; es decir, las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación y el Real Decreto 1631/2006, cuyo grado de adherencia con respecto a aquellas viene dado por su carácter de norma así mismo básica, según resulta de su propia Disposición Final Primera, de modo que el desarrollo reglamentario autonómico se sitúa precisamente en el mandato contenido en la referida norma estatal, tal y como se expresa en el Preámbulo del propio Decreto 26/2007, de 4 de mayo*”

A mayor abundamiento, dicho carácter *preceptivo* respecto de la norma proyectada y sometida al Dictamen de este Consejo ha sido puesto de relieve por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 1 de junio de 2010, al desestimar el recurso de casación frente a la precitada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008.

En la primera de ellas, del TSJ de La Rioja, se pone de relieve el **carácter preceptivo y no meramente formal, sino sustancial, del dictamen de este Consejo**, en los siguientes términos:

“Tal y como ha declarado el Tribunal Supremo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, de 12 diciembre 2007, recurso de casación núm. 1427/2005; STS de 23 de marzo de 2004, en el recurso de casación número 4469/2001 (RJ 2-004, 2358); de 6 de abril de 2004 en el recurso de casación número 4004/2001 (RJ 2004, 3286) y el 5 de octubre de 2006, en el recurso de casación número 1633/2001 (RJ 2006, 6483), etc., donde se precisa que, “*cuando de recursos directos contra reglamentos se trata, constituye un vicio sustancial, generador de la nulidad prevista en el referido artículo, la omisión de un trámite esencial del procedimiento de elaboración, cual es el dictamen del órgano consultivo que venga impuesto por la Ley*”... (procede, pues, declarar) “*la nulidad de las*

correlativas disposiciones reglamentarias autonómicas impugnadas a causa de la omisión del preceptivo dictamen del órgano consultivo en el curso de su procedimiento de elaboración".

Establecida la preceptividad de nuestro dictamen, el objeto principal del mismo, según ha manifestado este Consejo en reiteradas ocasiones, en virtud de lo dispuesto en su Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja), consiste, de una parte, en “emitir 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 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 (LPAC)” (cfr. Dictamen 56/06). No en vano, el sometimiento a la ley de los reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (Dictamen 51/01).

Segundo

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

Con carácter previo al examen del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para la elaboración de la norma proyectada conviene reseñar que el expediente presentado en este caso plantea peculiaridades, toda vez que fue tramitado a lo largo de 2007 y, tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 26 de mayo de 2008 y la desestimación del recurso de casación interpuesto frente a ella por la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2010, se conservaron los actos hasta el trámite inmediatamente anterior a la formación del expediente

No obstante, ello no empaña la necesidad e importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, que constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos, porque su incumplimiento es susceptible de ser enjuiciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, la estimación de éste puede ocasionar la eventual ineficacia de las normas reglamentarias aprobadas.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria

Obligatoria de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que el proceso de elaboración de dicho Proyecto se inició tras la entrada en vigor de la misma.

A) Resolución de inicio del expediente.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. 2. la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se ha dictado por el Consejero de Educación Cultura y Deporte. Teniendo en cuenta que dicha Resolución es de fecha 11 de enero de 2007, conforme a lo razonado en nuestro Dictamen 40/06, el Consejero era plenamente competente para ello, si bien ahora lo es el Director General correspondiente, toda vez que la atribución de competencias a los Directores Generales para dictar *“la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”* se llevó a cabo mediante la reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007 (cfr., ahora el art. 8.1.2.4 i) del Decreto 1/2008, de 1 de febrero (B.O.R. nº. 17, de 2 de febrero).

En dicha Resolución, se explicita el fundamento jurídico del Anteproyecto y la norma a desarrollar. El objeto y la finalidad de la norma, aunque no se explicita en este trámite, se desarrolla adecuadamente en la Memoria justificativa elaborada por el Jefe de Servicio de Ordenación Académica, con el Vº Bº del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, de 24 de abril de 2007, por lo que puede entenderse cumplimentado el trámite.

En definitiva, la Resolución de iniciación del procedimiento aportada al expediente puede considerarse que cumple los requisitos de competencia y contenido establecidos por el citado precepto.

B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/2005, el expediente remitido al Consejo incluye una primera *Memoria justificativa*, de fecha 14 de abril de 2007. En ella se hace referencia al *borrador inicial*, cuya estructura y contenido describe y analiza (se incorpora al expediente) y se explicita: el *marco normativo* en que se desenvuelve y al que da cumplimiento el citado Anteproyecto; la *oportunidad de la norma* proyectada, a cuyo contenido se refiere exponiendo su objeto y finalidad; las *consultas formalizadas*; y la *tabla de vigencias*, expresando en ella la derogación de las correspondientes normas cuando se produzca la entrada en vigor del Proyecto dictaminado. Se anexa a ella el “*Informe sobre las apreciaciones y/o propuesta de enmiendas hechas por el Consejo Escolar de la Rioja*” al Anteproyecto.

En relación con el *estudio del coste y financiación* de un nuevo servicio o modificación de los existentes, a los que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, la propia Memoria se refiere a él, haciendo constar que, “*en razón de su alcance y contenido, el presente Decreto no entraña incremento del gasto público*”, lo que se constata en el propio texto de la norma proyectada, que se refiere, entre otras materias, al currículo de la Enseñanza Primaria en la CAR, su contenido académico y la organización de los cursos, la evaluación de las materias, los diferentes programas, la diversificación curricular, la atención a la diversidad, y a la autonomía de los Centros.

C) Anteproyecto del reglamento.

Consta en el expediente recibido por este Consejo que el borrador inicial y la documentación complementaria a que se ha hecho referencia han sido remitidos a la Secretaría General Técnica de la Consejería, que emite un informe sobre el Anteproyecto, de fecha 19 de marzo de 2007 y que, pese a no explicitarlo literalmente, declara formado el expediente y, además de referirse a su tramitación, propone “*la remisión del Proyecto de Decreto y la documentación pertinente a los Servicios Jurídicos de la Consejería para su preceptivo informe*”. Nada indica sobre la necesidad del preceptivo dictamen de este Consejo, cuya ausencia dará lugar a la nulidad de pleno derecho del Decreto 26/2007, de 4 de mayo, en virtud de las citadas Sentencias de los Tribunales Superior de Justicia de La Rioja y Supremo de 26 de mayo de 2008 y 1 de junio de 2010, respectivamente.

D) Trámite de audiencia.

El artículo 36 de la Ley 4/2005 establece el trámite de audiencia a los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen, cuando lo exija una norma con rango de ley, o la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

En este caso concreto, el trámite se ha cumplido. Consta en el expediente el Dictamen emitido por la Comisión Permanente del Consejo Escolar, reunida en fecha de 21 de marzo de 2007, *“para... hacer aportaciones los Proyectos de Decreto que se especifican- entre los que se encuentra el de Educación Primaria y emitir el preceptivo Dictamen sobre el mismo”*; y se reproducen todas y cada una de las enmiendas formuladas.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 4/2005, además del Dictamen emitido por el Consejo Escolar y aprobado por la Comisión Permanente de éste, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería y también el preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que debe solicitarse, según dispone el art. 39.3 Ley 4/2005, *“una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”*.

Consta en el expediente el Informe emitido por los Servicios Jurídicos con fecha 23 de abril de 2007 y consta asimismo la emisión de un nuevo informe por los Servicios Jurídicos el 16 de septiembre de 2010, tras el requerimiento por el Ministerio para la subsanación de algunas deficiencias y contradicciones con la norma estatal, el dictado de las mencionadas Sentencias del TSJ de La Rioja y el TS que declaran la nulidad del Decreto 26/2007 y la Resolución de 21 de julio de 2010 por la que se acuerda la conservación de los actos procesales anteriores a la formación del expediente del anteproyecto de Decreto. Consta asimismo, la presencia en el expediente administrativo del Informe de los Servicios Jurídicos, de 11 de noviembre de 2010, tras evacuarse el Informe sobre el Anteproyecto por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

Por tanto, el trámite puede considerarse cumplido considerarse formalmente cumplido, máxime, cuando, este Consejo en su Dictamen 68/10, emitido a propósito del currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de La Rioja entendió que, en el momento en que nos encontrábamos (2010), era necesaria la elaboración de un nuevo informe por los Servicios Jurídicos, pues la conservación de los trámites conforme a lo previsto en el artículo 66 LPAC no se puede extender a dicho informe porque la Administración requirente no se conformó con la argumentación de la extemporaneidad de su requerimiento, sino que recurrió el Decreto 23/2007 de la CAR, aduciendo razones de fondo y, por tanto, era necesario un nuevo informe de los Servicios Jurídicos que se pronuncie sobre ellos, así como sobre los argumentos esgrimidos por la Abogacía del Estado en el recurso contencioso-administrativo correspondiente, argumentos que este Consejo desconocía y sobre los que, por tanto, no podíamos pronunciarnos.

Por lo demás, nada dice la Ley 4/2005 acerca del número de borradores que deben redactarse. Existirá, siempre, al menos, uno, el inicial, que, si no es objeto de alegación alguna, se convertirá en final; pero lo normal es que sean dos: uno inicial, y otro final, que recoja las observaciones y sugerencias planteadas. Y, en relación con la norma proyectada,

además del borrador inicial al que hace referencia la Memoria justificativa inicial, se aporta un segundo borrador, posterior a las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y del Tribunal Supremo, y al Dictamen 68/10 de este Consejo.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Este trámite, regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005, trató de cumplirse con la Memoria redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 24 de abril de 2010, No obstante se da por cumplido con la Memoria final, posteriormente elaborada, de fecha 3 de diciembre de 2010

Las Sentencias que declaran la nulidad de pleno derecho del reglamento, lo hacen por razón de la existencia de defectos formales o procedimentales, lo cual permite retrotraer las actuaciones al momento anterior a producirse el defecto formal causante de la nulidad y que, en aras del principio de economía procesal, permite conservar los actos y trámites *“cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”* (art. 66 LPAC). Y, a juicio de este Consejo Consultivo, la Resolución por la que se dispone la conservación de los trámites anteriores debió acompañarse entonces de una Memoria actual, es decir, elaborada a fecha de hoy, en la que se explicita si se han alterado o no, y por qué motivos, las circunstancias entre el año 2007, fecha en que fue publicado el Decreto declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y el año 2010, en que se dicta la Resolución conservando los actos y trámites. En concreto, dicha Memoria debió razonar cumplidamente sobre las cuestiones de fondo alegadas por el Estado, tanto en el requerimiento de 2007 como en el proceso contencioso-administrativo que concluyó con la Sentencia de declaración de nulidad del Decreto 23/2007. La razón de esta exigencia estriba en que el Ministerio de Educación y Ciencia alegó en su requerimiento aspectos básicos no recogidos ni desarrollados en el Decreto 23/2007 y aspectos que contradicen lo establecido en el Real Decreto 1631/2006. Dicha Memoria de fecha actual debía explicar con detenimiento por qué tales objeciones deben o no deben ser atendidas, y todo ello con la correspondiente motivación.

En definitiva y en conclusión, pese a que la Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 22 de julio de 2010, hacía referencia a la incorporación al texto de la norma proyectada de las observaciones formuladas por la Subdirección de General de Planificación, Personal y Centros Docentes, la Subdirección General de Universidades y Formación Permanente, así como del dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, y del informe emitido por los Servicios Jurídicos el 17 de abril de 2007, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte debe, no solo proceder a ejecutar la Sentencia, en sus aspectos formales –en este caso, según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, no meramente formales, sino derivados de la *omisión de un trámite esencial*, cual es el informe de este Consejo (vid *supra* el Fundamento de Derecho Primero)-, sino también a analizar las cuestiones de fondo que, una vez subsanadas aquéllas permanecerán, aclarando cuáles de las objeciones formuladas en el requerimiento del Ministerio y en el proceso contencioso-administrativo subsiguiente serán incorporadas al texto del nuevo Decreto y cuáles no, y la motivación de todo ello.

Como consecuencia de lo dictaminado, se incorpora al expediente una segunda Memoria, de fecha 3 de diciembre de 2010, que se hace eco del Informe de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, según el cual, sucintamente, *“el referido Decreto se ajustó a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no vulnera la autonomía de los Centros, garantiza la igualdad entre sexos y, en cualquier caso, recoge plenamente los objetivos y contenidos plasmados en la legislación estatal”*. No obstante, es una Memoria escueta que no contiene una valoración razonada en toda su extensión de los argumentos expresados por el Estado en su requerimiento del año 2007 y en el proceso contencioso-administrativo posterior, tal y como solicitó ese Consejo en su Dictamen 68/10 y que, por tanto no han sido valorados por los Servicios Jurídicos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y cobertura legal de la norma proyectada

El artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

El Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, articula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias, que se hizo efectivo a partir del 1 de enero de 1999, mediante la asunción de las citadas funciones y servicios por la Comunidad Autónoma de La Rioja por Decreto 73/1998, de 29 de diciembre, el cual adscribe las mismas a la Consejería de Educación Cultura y Deporte.

De otra parte, el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio (BOE de 14 de julio de 2006), que establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecido por la Ley Orgánica 2/2006, dispone que, en los años académicos 2007-2008 y 2008-2009, se implantará, con carácter general, la nueva ordenación de las enseñanzas previstas en la Ley Orgánica de Educación, en los cursos 1º y 3º de la Educación Secundaria Obligatoria y 2º y 4º, respectivamente. Por tanto, establecida la estructura de la Educación primaria y fijadas sus enseñanzas mínimas mediante el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, la Comunidad Autónoma de La Rioja debe elaborar un Decreto de currículo para dicha etapa, conforme a las disposiciones de aplicación al nuevo sistema educativo.

Por todo ello, ha de concluirse, conforme a los citados preceptos constitucionales y estatutarios, que el título que otorga la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la presente norma es el contemplado en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), y que se trata, en consecuencia, de un reglamento de desarrollo de la

normativa estatal básica en la materia, por cuanto la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado en la citada Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y en el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas, con carácter de norma básica, y cuya finalidad es completar, desarrollar o concretar, en materia de educación, y en particular sobre la Educación primaria, aquellos aspectos que la Ley regula de forma genérica, dejando a las Administraciones educativas, en virtud de las competencias que tienen atribuidas, establecer el currículo de la Educación primaria, del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en el citado Real Decreto 1513/2006.

Por lo demás, la habilitación legal del Decreto proyectado se contiene de forma específica en la propia Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 14 de julio) y su normativa de desarrollo, en particular, el Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria (BOE 8 de diciembre de 2006)

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Decreto proyectado

El fallo de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja núm. 131/2008, de 26 de mayo de 2008, estima *“el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto del Gobierno de La Rioja 26/2007, de 4 de mayo, publicado en el BOR de fecha 8 de mayo de 2007, por el cual se establece el curriculum de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, a que se contrae la presente litis, el cual declaramos nulo de pleno derecho.”*, por un defecto esencial, cual es la falta de dictamen de este Consejo Consultivo sobre el citado Decreto.

Asimismo constatamos que nada dice la Sentencia sobre *“la conservación de aquellos actos u trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”*. Por ello, una vez publicada la Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de junio de 2010 que desestima el recurso de casación interpuesto frente a ella (BOR de 28 de julio de 2010), fue la Resolución de 21 de julio de 2010, de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, la que *“ordena la conservación de los actos hasta el trámite inmediatamente anterior a la petición de Dictamen al Consejo Consultivo”*. Nos encontramos, por tanto, ante una Sentencia que declara la nulidad de pleno derecho de un reglamento por defectos formales o procedimentales, que permite retrotraer las actuaciones al momento anterior a producirse el defecto formal causante de la nulidad y que, en aras del principio de economía procesal, permite conservar los actos y trámites anteriores *“cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”* (art. 66 LPAC).

No obstante, este Consejo Consultivo entendió, en su Dictamen 68/10, emitido a propósito del Currículo de la Enseñanza Secundaria Obligatoria de La Rioja, que: i) de una parte, la conservación de actuaciones no puede extenderse al informe de los Servicios

Jurídicos, que, si bien era admisible en 2007, no lo era ya en 2010, siendo necesario un nuevo informe de los Servicios Jurídicos que, con fecha actual, entre a valorar y conocer sobre los argumentos de fondo efectuados, por el Ministerio de Educación y Ciencia; y ii) de otra parte, la Memoria de la Secretaría General Técnica, de fecha 22 de julio de 2010, resultaba claramente insuficiente, en los términos que se exponen en el Fundamento de Derecho Segundo, apartado F) de este mismo Dictamen.

Por todo ello, este Consejo no pudo entonces entrar a conocer del fondo del asunto, mientras dichos informe y Memoria no se elaboren con fecha actual y se incorporen al expediente; por lo que dictaminaba que, una vez completado el expediente con toda la nueva documentación, pueda el mismo volver a ser remitido a este Consejo para la emisión del preceptivo dictamen, previniendo así posibles nuevas impugnaciones jurisdiccionales.

En este punto, este Consejo no puede obviar algunas consideraciones de tipo procedimental efectuadas en el informe emitido por los Servicios Jurídicos. En él se indica que *“el nuevo Decreto pudo aprobarse, oído o de acuerdo con el Consejo Consultivo de La Rioja y que el informe jurídico sobre las cuestiones controvertidas, fuera del proceso contencioso, podría implicar la adopción de alguna decisión de oportunidad que le están vedadas a este Servicio Jurídico”*. Y, ante tales aseveraciones, este Consejo, conocedor de que su dictamen es preceptivo y no vinculante en este caso, así como de la doble forma de aprobación de las normas reglamentarias tras emitirse el correspondiente dictamen, considera oportuno aclarar que, con la petición de tales informes, no pretendía sino obtener elementos de juicio para la justificación o motivación de los actos y disposiciones objeto de dictamen, tratando de preservar con ello la estabilidad del Decreto dictaminado, máxime cuando en un momento inicial ya ha sido objeto de un proceso contencioso y en la consideración de que una norma que ha sido declarada nula por defectos de forma, puede volver a ser enjuiciada por defectos de fondo. Precisamente, por razones de fondo, ha sido impugnado el Decreto por el que se aprobó el Currículo de Educación Primaria de la Comunidad de Madrid y, sobre dicha impugnación, se han dictado las **Sentencias, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 6 de octubre de 2008, y del Tribunal Supremo, de 5 de julio de 2010**. Ésta y no otra fue la razón de la línea argumental esbozada por este Consejo -en modo alguno llevada de razones de oportunidad, vedadas a este Consejo- y de las conclusiones dictadas en su consecuencia.

Incorporados los nuevos documentos al expediente, como ya se ha dicho en el Fundamento de Derecho primero, corresponde a este Consejo efectuar un *juicio de legalidad*, esto es, pronunciarse 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 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 (LPAC)” (cfr. Dictamen 56/06). No en vano, el sometimiento a la ley de los reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (Dictamen 51/01).

La norma sometida a la consideración de este Consejo consta de un Preámbulo, quince artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria Única y dos Disposiciones Finales y los reproches efectuados al articulado de la misma por el Ministerio se centran, de una parte *en aspectos básicos* del RD 1631/2007, *no recogidos ni desarrollados* en el Decreto 23/2007 y, de otra parte, en “*aspectos del Decreto que contradicen lo establecido en el Real Decreto*”

1. Respecto de los primeros, ***aspectos básicos no recogidos ni desarrollados en el D. 26/2007***, bastaría con aducir, que aquello que ya está establecido en el Real Decreto 1513/2006 (que es la normativa básica) vincula a la Administración educativa riojana, sin necesidad de incorporaciones expresas. No obstante, el Decreto proyectado constituye el desarrollo para la Educación Primaria de lo dispuesto en el Título I, Capítulo III de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como del Real Decreto 1513/2006; por lo que incorporados ya expresamente otros contenidos del mismo, procede entrar a razonar si tales aspectos básicos se hallan o no recogidos en el texto sometido a dictamen.

El Ministerio de Educación y Ciencia objeta al Decreto que no incorpora en el contenido del **artículo 3, objetivo c) del RD**: “... *habilidades para la resolución pacífica de los conflictos*”, mientras que a tales habilidades hace referencia el art. 4.) del Decreto, que se refiere a la necesidad de “*adquirir habilidades y fomentar aptitudes y valores que eviten la violencia y favorezcan la convivencia...*”. Y, al apartado n), relativo al desarrollo de “*una actitud contraria a la violencia*”, le reprocha la falta de mención al art. 3, objetivo k), del RD: “... *aceptar el propio cuerpo y el de los otros, respetarlas diferencias...*”, cuando el art. 4 k) habla de “*conocer el cuerpo humano*” y, al respeto de las diferencias de sexo, hacen referencia diferentes apartados del mismo precepto. Aduce la falta de incorporación del art. 3, objetivo m) del RD: “*desarrollar sus capacidades afectivas en todos los ámbitos de su personalidad y en sus relaciones con los demás y a los estereotipo sexistas*”; y a todo ello hace referencia el art.4 apartado d) del Decreto, que se refiere al desarrollo en el alumnado de capacidades que le permitan “*conocer, comprender y respetar los valores de nuestra civilización, las diferencias culturales y personales, la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y la no discriminación de personas con discapacidad*”; el apartado c) del mismo artículo, relativo al desarrollo “*de una actitud responsable y respeto por los demás que favorezca un clima propicio para la libertad personal...y favorezcan la convivencia y la autonomía en los ámbitos escolar, familiar y social*” y, en general, los apartados a): “*conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia, aprender a obrar de acuerdo con ellas, prepararse para el ejercicio activo de la ciudadanía respetando y defendiendo los derechos humanos , así como el pluralismo de la sociedad democrática*”; b): “*desarrollar hábitos de trabajo individual, de equipo, de esfuerzo y responsabilidad..., así como actitudes de confianza en sí mismo, sentido crítico, iniciativa personal, curiosidad, interés y creatividad en el aprendizaje con los que descubrir la satisfacción de la tarea bien hecha*”; y n): “*desarrollar todos los ámbitos de la personalidad, así como una actitud contraria a la violencia y a los prejuicios de cualquier tipo*”.

Asimismo, se denuncia la falta en el Decreto del contenido del art. 6.3 del RD: *"la organización y funcionamiento de los Centros, las actividades docentes, las formas de relación que se establezcan entre los integrantes de la comunidad educativa y las actividades complementarias y extraescolares pueden facilitar también el logro de las competencias básicas"*, cuando, a. las competencias básicas, se destina el artículo 5 en su integridad, mediante una remisión expresa al Anexo I del Real Decreto 1513/2006.

También se aduce la falta de los contenidos del art. 6.4 del RD: *"la lectura constituye un factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas. Los Centros, al organizar la educación, deberán garantizar la incorporación de un tiempo diario de lectura, no inferior a treinta minutos a lo largo de todos los cursos de la Etapa"*; y que las menciones que el Decreto hace en sus artículos 2.8, 6.5 y 6.6 son insuficientes, ya que no establecen el tiempo mínimo diario que los Centros tienen que dedicar a la lectura. Pero el artículo 3 expresamente hace referencia a la necesidad de proporcionar a los alumnos *"habilidades y conocimientos relativos a la expresión y comprensión oral, a la lectura..."*; el art. 5.6 hace mención a *"la comprensión lectora, la expresión oral..."*; y el artículo 2.8 expresamente indica que: *"la lectura constituye un factor fundamental para el desarrollo de las competencias básicas y la consecución de los objetivos de la Etapa. Será por ello potenciada en todas las áreas del currículo"*. Si no se fija el tiempo diario de dedicación a ella para suplir tal defecto, habrá de estarse a lo dispuesto en el RD 1513/36 que, como se ha dicho, en cuanto norma básica, vincula a las autoridades educativas riojanas.

Otro tanto sucede con la ausencia del contenido del art. 13 del RD: *"No estar recogidos los seis apartados de este artículo, sin que pueda considerarse suficiente lo establecido en el apartado 12.2 del Decreto"*, toda vez que, relativo éste a la *"atención a la diversidad"*, debe añadirse lo dispuesto en el artículo 4 a), en el aspecto relativo a la necesidad de *"conocer y apreciar los valores y las normas de convivencia....así como el pluralismo propio de una sociedad democrática"* o en el apartado d) del mismo precepto, *"impulsar la necesidad de conocer, comprender y respetar los valores de nuestra civilización, las diferencias culturales y personales, la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres y la no discriminación de las personas con discapacidad"*. También se reprocha al Decreto que, en la *"Disposición Adicional Primera: faltan los apartados 4, 5 y 6"*, olvidando que la misma comienza con una remisión expresa a la Ley Orgánica 2/2006, en todo lo dispuesto en la misma, L.O., que, junto a su RD de desarrollo 1513/2006, obliga a todas las autoridades educativas.

A mayor abundamiento, no puede olvidarse que los parámetros y principios que marcan estas enseñanzas obligatorias mínimas se explicitan en el Preámbulo del Decreto que, los parámetros indicando que: *"el presente Decreto, aunque se remite especialmente a las capacidades, habilidades y destrezas que los alumnos han de haber adquirido al finalizar la etapa, ofrece los instrumentos precisos para que los maestros, en su tarea de concreción, consigan la formación integral de los niños a través de ese corpus de saberes que lleva consigo los valores morales y los principios éticos que compartimos: la libertad,*

la igualdad de todos los seres humanos, el respeto para todos. ...los alumnos desarrollarán la curiosidad intelectual y descubrirán la importancia del trabajo para alcanzar las metas que se propongan, acrecentando su sentido de la responsabilidad, la autonomía personal y la confianza en sus posibilidades” ... “Precisamente, los retos de los cambios tecnológicos y sociales a los que habrán de enfrentarse son los que hacen más necesario ...ir depositando la abundante información que habrán de manejar después, permitiéndoles y estimulándoles a mantener el afán de aprender durante toda la vida. De ahí la trascendencia de alentar el interés por la lectura, el dominio de la escritura y, en general, de los lenguajes esenciales (lingüístico, matemático, tecnológico)”, “Todo este conjunto de elementos ...facilitará la convivencia y aumentará...su propia construcción personal (del alumno). Los valores que nuestra sociedad exige para sus miembros serán así el resultado de una práctica, de una educación en el esfuerzo, la generosidad y la responsabilidad”

En definitiva, la lectura directa del currículo contenido en el D.23/2007, de la que son muestra –en relación con las omisiones alegadas por el Ministerio- las transcripciones precedentes evidencian el cumplimiento de los parámetros que, como enseñanzas obligatorias mínimas y para esta etapa educativa, marca el Real Decreto 1631/ 2006.

Todas las materias objetadas se encuentran, de una u otra forma, en la norma proyectada: desarrollo de las capacidades afectivas, el aprendizaje sobre la resolución pacífica de conflictos, el rechazo a estereotipos sexistas, identidad personal y desarrollo de la empatía, reconocimiento de las diferencias de los dos sexos y valoración de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, responsabilidad en el ejercicio de derechos y deberes individuales que correspondan como miembros de grupos y participación en sus tareas y decisiones, diversidad social, cultural y religiosa, con respeto crítico e identificación con situaciones de marginación, desigualdad, discriminación e injusticia social, contribución al desarrollo de las competencias básicas, y programas de cualificación profesional.

Y todo ello evidencia la falta de fundamento de las omisiones denunciadas; máxime cuando, según doctrina del **TSJ de Madrid** (Sala de lo Contencioso- Administrativo, contenida en la Sentencia **de 6 de octubre de 2008**, dictada en relación con el currículo de Educación Primaria, “*el respeto al contenido básico del currículo no puede significar la transposición literal del Real Decreto..., ni tiene porqué implicar la reproducción literal de sus contenidos*” o del **TS**, en Sentencia **de 5 de Julio de 2010**, dictada en casación, al expresarse en los siguientes términos: “*cierto que los términos utilizados por la disposición reglamentaria autonómica no constituyen una reproducción mimética de las normas estatales, pero ello no impide entender... que la norma refleja los objetivos marcados por la normativa estatal en tales ámbitos ...lo importante es que se respetan esos objetivos*”.

2.- Respecto de los segundos, **aspectos del Decreto que contradicen lo establecido en el Real Decreto**, es necesario efectuar las siguientes consideraciones:

-En primer lugar, aduce el Ministerio que “la Disposición Adicional Segunda del Decreto, apartado 1, dice que la enseñanza de la Religión se ajustará a lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la LOE, omitiendo toda mención a Real Decreto 1513/2006”. Sin embargo, tal ausencia no parece una tacha de ilegalidad, ya que el RD no es sino la norma de desarrollo de la Ley Orgánica y, efectuada la remisión a ella, debe entenderse efectuada al grupo normativo que la desarrolla, en el que se encuentra el RD. Por otra parte, la remisión expresa al mismo se efectúa ya con carácter general para toda la norma en su artículo primero y en su Exposición de Motivos y según criterio jurisprudencial que en adelante se expondrá, no es necesario efectuar en una norma de desarrollo la transcripción literal y expresa a la norma desarrollada. En todo caso la ausencia de remisión expresa no impide que el RD vincule a las Administraciones educativas.

-En segundo lugar, opone el MEC que *“el apartado segundo (de la Disposición Adicional Segunda del Decreto) es contrario a la Disposición Adicional Primera del Real Decreto; esta última determina que sea al inicio del curso, y no al inicio de la etapa, cuando los padres o tutores puedan manifestar su voluntad de recibir o no enseñanzas de Religión”*. La Disposición Adicional Segunda del RD dispone que *“las Administraciones educativas garantizarán que, al inicio del curso, los alumnos mayores de edad y los padres o tutores de los alumnos menores de edad puedan manifestar su voluntad de recibir o no enseñanzas de religión”*. La Disposición Adicional Segunda del Decreto dictaminado establece que *“la Consejería competente en material de educación garantizará que, al inicio de la etapa, los padres o tutores puedan manifestar la voluntad de que sus hijos reciban o no enseñanzas de religión”*. No obstante, tras el punto y seguido, añade: *“dicha decisión podrá ser modificada al principio de cada curso académico”*. Por tanto, no existe la contradicción denunciada.

-En tercer lugar, se argumenta por el MEC que *“el apartado tercero de la Disposición Adicional Segunda del Decreto contradice lo establecido en el apartado 3 de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto, ya que otorga a la Consejería una competencia sobre los criterios de atención a los alumnos que está atribuida a los Centros”*. La Disposición Adicional Segunda, punto 3, del RD establece que *“los Centros docentes dispondrán las medidas organizativas necesarias para proporcionar la debida atención educativa...”*. La Disposición Transitoria Segunda, punto 3, del Decreto dispone que: *“los Centros docentes, de conformidad con los criterios que determine la Consejería competente en materia de educación, desarrollarán las medidas organizativas para que los alumnos...”*; y el párrafo, *“de conformidad con los criterios que determine la Consejería competente en material de educación”*, no necesariamente puede suponer una merma de las competencias organizativas de los Centros. En lo relativo al currículo, el artículo 5.3 del RD señala que las *“Administraciones educativas establecerán el currículo de la Educación Primaria, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas en este Real Decreto”*, lo que no excluye, como se deduce del conjunto del texto del RD, la existencia de otras enseñanzas, además de las mínimas enumeradas en el artículo 4, como la Religión, cuyo currículo puede ser fijado también por las Administraciones educativas. De admitirse la competencia de las

Administraciones educativas para fijar el currículo de otras enseñanzas como la Religión, parece lógico que, a la hora de organizar sus enseñanzas, los Centros deban seguir los criterios que determine la Administración que ha fijado el currículo para contribuir a su efectividad. No obstante, el Decreto sigue atribuyendo la competencia organizativa al Centro, aunque la cuestión debería regularse con mayor precisión y claridad.

En definitiva, la lectura directa del currículo contenido en el D.26/2007, de la que son muestra –en relación con las omisiones alegadas por el Ministerio- las transcripciones precedentes, no evidencia las contradicciones legales denunciadas entre la norma proyectada y el RD1361/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria. Cuestión distinta es que no se correspondan las redacciones de ambos textos.

Al respecto debe traerse a colación de nuevo la doctrina contenida en las **S. TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2008 y S. TS de 5 de Julio de 2010**, según la cual, el respeto al contenido básico de un currículo no puede suponer la transposición literal de la norma estatal *“sino la articulación de estas enseñanzas mínimas obligatorias dentro del currículo que cada Comunidad Autónoma, en uso de la competencia específica y legalmente atribuida, establezca, con este límite no tiene porqué implicar la reproducción literal de sus contenidos”*; y *“ la metodología y la vertebración de tales contenidos en el concreto proceso educativo corresponde a la Comunidad Autónoma, vertebración que será probablemente distinta -sin que se difiera en las enseñanzas mínimas obtenidas al concluir la etapa- en función del perfil sociológico de la Comunidad, perfil sociológico que, igualmente determinará la forma y el ritmo al impartir los contenidos, siempre que quede garantizado, al final de la Etapa, el conocimiento de esas enseñanzas mínimas, uniformes para todo el territorio nacional. El límite de esta norma básica estatal a la competencia de la Comunidad en la confección del currículo no implica, a juicio de esta Sala y Sección que haya de reproducirse literalmente el Real Decreto, que es lo que parece pretender la Administración estatal”*.

Por lo demás, las observaciones efectuadas a los contenidos y criterios de evaluación relativos a los diferentes Anexos, sobre las distintas disciplinas (Matemáticas, Educación para la Ciudadanía, Educación Ético-Cívica, Latín, Educación Plástica y Visual, Informática, Educación Física, Ciencias de la Naturaleza,, Física y Química, Tecnología, Ciencias Sociales, Geografía e Historia o Historia y Cultura de las Religiones, son de contenido técnico educativo y escapan al criterio estrictamente jurídico y de legalidad a que deben atenerse los Dictámenes de este Consejo. Por tanto, no nos es dado entrar en su valoración.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99).

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que para la elaboración de los reglamentos exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con las precisiones efectuadas en el Fundamento de Derecho Segundo.

Tercera

El Proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de la Educación Primaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja se ajusta al ordenamiento jurídico, con las observaciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Cuarto,.

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