

En Logroño, a 23 de junio de 2008, 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. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

86/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y empleo del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este 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 1476/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, al tiempo que remite a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo (BOE de 6 de noviembre). Todo ello, en concurrencia con el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, por el que se confiere a nuestra Comunidad 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 del 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 ha iniciado mediante Resolución del Director General de

Educación, de 8 de noviembre de 2007, a la vista de la correspondiente Memoria justificativa redactada por la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa y del primer Borrador de Decreto. A dichas actuaciones se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

- 1.- Memoria justificativa de la Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa , sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de la Rioja.
- 2.- Acta nº 5 (2007/2008) de la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja , cuyo punto nº 2 del orden del día se refiere al “Análisis de las aportaciones y aprobación, si procede, del Dictamen al Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura del Bachillerato y se fijan las enseñanzas mínimas”.
- 3.- Dictamen aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja , relativo al Proyecto de Decreto de Gobierno de La Rioja por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- 4.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre el Proyecto de Decreto de Gobierno de La Rioja por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- 5.- Informe de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Educación Cultura y Deporte, sobre el Proyecto de Decreto de Gobierno de La Rioja por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- 6.- Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre el Proyecto de Decreto de Gobierno de La Rioja por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de junio de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 20 de junio de 2008, 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 20 de junio de 2008, registrado de salida el 20 de junio de 2008, 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 al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo 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, dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Proyecto de Decreto sometido a su consideración. Este tipo de reglamentos tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella, (*vid.* Dictámenes 34/01 y 51/01, del Consejo Consultivo de La Rioja). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad, (*vid.* Dictamen 5 1/01, del Consejo Consultivo de La Rioja).

La habilitación legal 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 1476/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, al tiempo que remite a las Administraciones educativas el establecimiento del currículo (BOE de 6 de noviembre). 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; y 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. El Real Decreto 806/2006, de 30 de junio (BOE de 14 de junio de 2006), establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecido por la la L.O. 2/2006, dispone que, en los años académicos 2008-2009 y 2009-2010, se implantará, con carácter general, la nueva ordenación de las enseñanzas previstas en el primer curso del Bachillerato y en el segundo, respectivamente. Por tanto, establecida la estructura del bachillerato y fijadas sus enseñanzas mínimas mediante el Real Decreto 1476/2007, de 2 de noviembre, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja elaborar un nuevo Decreto de Currículo para dicha etapa, conforme a las disposiciones para su aplicación al nuevo sistema educativo.

Establecida la habilitación legal que constituye su marco normativo general, el objeto principal de este dictamen, 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 (en adelante, LRJ-PAC)” (cfr. Dictamen 56/06). No en vano, el sometimiento a la ley de los reglamentos, y del ahora examinado en particular, 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.

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su

elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos, toda vez que 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 bachillerato 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:

1. “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 Director General de Educación que, si bien hasta hace un tiempo no ha sido el órgano competente, por las razones que expusimos en nuestro Dictamen 40/06, ahora ya lo es, al haber sido conferida esta competencia a los Directores Generales en la reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007 (cfr., *ad exemplum*, art. 5.1.4, i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio (B.O.R. núm. 97, del 21), que atribuye a los Directores Generales “*la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General*”).

En dicha Resolución se explicita el fundamento jurídico del Proyecto y las normas 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 la propia Dirección General de Ordenación e Innovación Educativa, por lo que pueden 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 30 de abril de 2007 – que hace referencia al *borrador inicial*, cuya estructura y contenido describe y analiza (aunque, sin duda por error, no se aporta al expediente) y que explicita: el *marco normativo* en que se desenvuelve y al que da cumplimiento el citado Proyecto; la *oportunidad de la norma* proyectada a cuyo contenido se refiere explicitando 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.

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 al currículo de bachillerato en la CAR, su contenido académico y la organización de sus enseñanzas en “materias comunes”, de “modalidad “(Artes, Ciencia y Tecnología, Humanidades y Ciencias Sociales) y “optativas”, así como a la distribución horaria de cada una de ellas, haciendo innecesaria la cumplimentación de dicho estudio.

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, ha sido remitido a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular declara “*formado el expediente de anteproyecto de Decreto y se acuerda la tramitación del mismo por parte de esta Secretaría General Técnica*” tras indicar los trámites a seguir en la elaboración de la presente norma y, en particular, la solicitud de informe, a los Servicios jurídicos; y de dictamen, a este Consejo Consultivo.

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 que, previa la intervención de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, fueron consultadas la Dirección General de Personal y Centros Docentes y la Dirección General de Universidades y Formación Permanente. Asimismo, consta, según Acta nº 5 (2007/2008), que la citada Comisión Permanente se reunió, en sesión de 22 de abril de 2008, “*para...*

hacer aportaciones al Proyecto de Decreto y emitir el preceptivo Dictamen sobre el mismo” y se reproducen todas y cada una de las enmiendas formuladas, así como el resultado de las correspondientes votaciones. Consta asimismo el texto del Dictamen aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja.

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.”*

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 ha elaborado un segundo borrador, de fecha 27 de mayo de 2008.

F) Integración del expediente y memoria final del Anteproyecto.

Este trámite, regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005 se ha cumplido adecuadamente con la Memoria redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 19 de junio de 2008, precedida por el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que *“examinado el contenido concreto del Proyecto...lo informa favorablemente en Derecho ”*. Ambos documentos satisfacen cumplidamente su función, dando cuenta del *iter* procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Decreto, y entrando el segundo de ellos en el análisis de su contenido y alcance, el cumplimiento de los trámites preceptivos en su elaboración y su adecuación al ordenamiento jurídico.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia 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.

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 L.O. 2/2006, dispone que, en los años académicos 2008-2009 y 2009-2010, se implantará, con carácter general, la nueva ordenación de las enseñanzas previstas en el primer curso del Bachillerato y en el segundo, respectivamente. Por tanto, establecida la estructura del bachillerato y fijadas sus enseñanzas mínimas mediante el Real Decreto 1476/2007, de 2 de noviembre, la Comunidad Autónoma de La Rioja debe elaborar un nuevo 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, estatutarios y legales, 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, y que se trata, en consecuencia, de un reglamento ejecutivo, por cuanto la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado en la citada Ley Orgánica 2/2006, de Educación, y el Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, 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 el bachillerato, 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 bachillerato, del que, formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en este el RD 1476/2007.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del Decreto proyectado.

El Proyecto sometido al Dictamen de este Consejo Consultivo consta de 29 artículos, seis Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Única Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, a los que se suman dos Anexos, el primero de los cuales contiene las especificaciones concretas del currículo (materias “comunes”, y de “modalidad”: “Artes”, “Ciencia y Tecnología”, “Humanidades y Ciencias Sociales”), mientras el segundo *señala “las materias de segundo curso cuya evaluación final está condicionada a la superación de la materia de primer curso”*. En su elaboración se han tenido en cuenta las recomendaciones efectuadas por las correspondientes Direcciones Generales, así como las propuestas efectuadas en el Dictamen elaborado por el Consejo

Escolar, aprobado por la Comisión Permanente de éste, y el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con lo que nada resta por añadir a este Consejo.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los artículos 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de 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.

Tercera

El contenido del *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. se ajusta al ordenamiento jurídico.

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