

Expediente Núm. 101/2007
Dictamen Núm. 57/2007

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
Fernández García, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2007, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 3 de mayo de 2007, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas elementales de música en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Recoge dicho texto el artículo 48.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), que establece que las enseñanzas elementales de música tendrán las características y la organización que las

Administraciones educativas determinen. A continuación añade que la regulación de estos extremos corresponde, en su ámbito territorial, al Principado de Asturias, al amparo del artículo 18 del Estatuto de Autonomía.

Tras señalar como función primordial de las enseñanzas elementales la adecuada preparación para abordar las enseñanzas superiores, indica que la regulación proyectada se fundamenta en el estudio de la especialidad instrumental y persigue “avanzar hacia una estructura más abierta y flexible que tome en consideración los diferentes ritmos de aprendizaje”, así como “dotar de mayor autonomía pedagógica a los centros docentes”.

La parte expositiva se cierra con una fórmula promulgatoria que incluye la expresión “visto en dictamen del Consejo Escolar del Principado de Asturias y del Consejo Consultivo”.

La parte dispositiva del proyecto de decreto está integrada por dieciséis artículos, agrupados en cinco capítulos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales.

El Capítulo I, denominado “De la finalidad y organización de las enseñanzas elementales de música”, integra tres artículos que regulan, sucesivamente, el objeto y el ámbito de aplicación, la finalidad y organización y los objetivos generales.

El Capítulo II, bajo la rúbrica “Del currículo”, incluye un solo precepto (artículo 4), referido a los contenidos y horarios que se detallan en los anexos incorporados al proyecto.

El Capítulo III, denominado “Del acceso a las enseñanzas elementales”, comprende cinco artículos que se ocupan de los requisitos de acceso, de la prueba de acceso, de la admisión de alumnos en centros públicos y de la matriculación.

El Capítulo IV, bajo la rúbrica “De la evaluación y la certificación”, recoge cuatro preceptos que abordan tales extremos.

El Capítulo V se ocupa “De la autonomía pedagógica”, integrando cuatro artículos que llevan por rúbrica “autonomía de pedagógica”, “concreción del currículo”, “programación docente” y “tutoría del alumnado”.

A continuación, se incorporan tres disposiciones adicionales: la primera aborda la incorporación de nuevas especialidades instrumentales; la segunda, la autorización de la oferta de especialidades y la tercera incorpora normas específicas para el alumnado con discapacidad.

La disposición derogatoria alude a “cuantas disposiciones se opondrán a lo dispuesto en el presente Decreto”, con mención expresa a la normativa autonómica sobre el grado elemental de gaita.

El decreto proyectado se cierra con tres disposiciones finales, relativas a la habilitación a la Consejería competente en materia de educación para la aplicación y desarrollo de la norma, la incorporación del alumnado procedente del sistema a extinguir conforme al cuadro de equivalencias recogido en uno de los anexos, y la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

La norma proyectada incluye cinco anexos que, conforme a lo dispuesto en el articulado, recogen sucesivamente las “competencias básicas y métodos pedagógicos”, los “objetivos, contenidos y criterios de evaluación de las asignaturas”, el “horario escolar para todas las especialidades”, el “modelo de certificado de superación de las enseñanzas elementales de música” y las “equivalencias a efectos académicos”.

2. Contenido del expediente

Por Resolución del titular de la Consejería de Educación y Ciencia, de fecha 14 de febrero de 2007, se ordena el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de la disposición. En dicha Resolución se recogen los fundamentos y fines de la norma proyectada, coincidentes con los incorporados, a modo de preámbulo, al texto propuesto.

Asimismo, con fecha 14 de febrero de 2007, el Secretario General Técnico de la citada Consejería elabora una memoria justificativa de la norma, en la que se incorporan los reiterados fundamentos y propósitos.

Con fecha 15 de febrero de 2007, el Jefe de Servicio de Ordenación Académica elabora la memoria económica, en la que indica que “la aprobación de la presente norma no implica gasto adicional alguno al expresamente previsto en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el año 2007, en tanto que no supone modificación del número de cursos que se vienen impartiendo en los Conservatorios de Música del Principado de Asturias, ni aumento en el horario escolar”.

Con igual fecha, el citado Jefe de Servicio elabora la tabla de vigencias, en la que se recoge la derogación expresa de la normativa sobre grado elemental de gaita contenida en el Decreto 28/2006, de 6 de abril, por el que se establece la ordenación y el currículo de la especialidad de Gaita en los grados elemental y medio y las pruebas de acceso a dicha especialidad en el Principado de Asturias.

Se incorporan al expediente los extremos relativos al trámite de información pública, con copia del anuncio publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

Con fecha 20 de marzo de 2007, el Secretario General Técnico de la Consejería de Ecuación y Ciencia remite el proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a efectos del correspondiente trámite de alegaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Con el referido trámite, se han incorporado al expediente las alegaciones remitidas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública el día 3 abril de 2007. En ellas se advierte que el contenido de la disposición adicional primera de la norma proyectada

es propio de una disposición final, por cuanto la ampliación de especialidades reviste una naturaleza innovativa del ordenamiento. Se añade que la disposición adicional segunda “debería ser calificada como disposición transitoria, puesto que establece la equivalencia y engarce entre las certificaciones y el régimen del alumnado correspondiente a la regulación anterior y los contemplados por la nueva norma”.

Mediante oficio de 20 de marzo de 2007, suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería competente, se solicita el preceptivo informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley del Principado de Asturias 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar.

Con fecha 22 de marzo de 2007 se remite el borrador de la norma a la Dirección General de Presupuestos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 33, apartado 3, de la citada Ley 2/1995 y en el artículo 38 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.

Con fecha 26 de marzo de 2007, la Jefa del Servicio de Presupuestos de la Consejería de Economía y Administración Pública, teniendo en cuenta que “el texto propuesto no supone, respecto de la regulación anterior, modificación ni en el número de cursos ni en el de horas lectivas”, informa favorablemente el proyecto en cuestión, “a efectos económicos”.

Con fecha 16 de abril de 2007, el Consejo Escolar del Principado de Asturias aprueba por unanimidad el correspondiente dictamen, en el que se muestra plenamente conforme con la norma proyectada.

Con fecha 20 de abril de 2007, el Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Ciencia emite informe en el que, tras exponer el contenido del proyecto, su fundamento y los distintos trámites seguidos, acepta las alegaciones remitidas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Administración Pública y concluye que la norma proyectada se ajusta plenamente a derecho, proponiendo su remisión al

Consejo Consultivo del Principado de Asturias para recabar informe preceptivo con carácter de urgencia, "dada la proximidad del curso escolar 2007-2008".

Finalmente, la Secretaría General Técnica correspondiente elabora un nuevo texto, incorporando las antedichas alegaciones, que es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 23 de abril de 2007, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la citada Comisión, el día 30 de ese mismo mes, añadiendo que "analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 3 de mayo de 2007, registrado de entrada el día 4 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen por el procedimiento de urgencia sobre consulta preceptiva relativa al "proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas elementales de música en el Principado de Asturias", cuyo expediente original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del Dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas elementales de música en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el

artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen, se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles. En la orden de remisión se motiva la urgencia del dictamen “dada la necesidad de implantar el curso escolar 2007-2008 lo establecido en el Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”. En consecuencia, el presente dictamen se emite por el procedimiento establecido.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En relación con el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, el artículo 32.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias -en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias-, dispone que “deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte”.

En el expediente objeto de este dictamen consta incorporada la memoria justificativa que, suscrita por el Secretario General Técnico con fecha 14 de febrero de 2007, parece que sirvió de apoyo a la resolución que dio inicio al procedimiento. Pero dicha memoria no aborda adecuadamente la

incidencia de la norma proyectada en el marco normativo en que ha de insertarse, ya que en ningún momento se detiene en el análisis o exposición global del régimen que, para el curso escolar 2007-2008, ha de aplicarse a los estudios de música.

La consideración expresada -y de la que se carece en el presente caso- resulta de trascendencia para la adecuada ponderación, por el órgano llamado a la aprobación de la norma, del acierto, oportunidad y legalidad de la misma, así como para facilitar su interpretación y para valorar los efectos que la disposición habrá de tener sobre sus destinatarios y sobre los órganos administrativos llamados a su aplicación y ejecución; para valorar, en definitiva, la eficacia pretendida.

En el curso de la tramitación del procedimiento se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, se ha recabado informe en materia presupuestaria y se ha sometido a informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, según dispone el artículo 9, apartado 1, epígrafe b), de la Ley del Principado de Asturias 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar. Finalmente, se ha emitido informe por el Secretario General Técnico sobre las observaciones realizadas, justificando su incorporación al proyecto.

Al margen de lo señalado, debemos concluir que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 de su Estatuto de Autonomía, "la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el

artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen”.

El artículo 149.1.30ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Con base en este precepto, el legislador estatal puede reservar al Gobierno de España la competencia para fijar reglamentariamente unos contenidos mínimos comunes en las enseñanzas.

Sin embargo, no ha sido ésta la opción del legislador en la vigente Ley Orgánica de Educación, que no prevé una regulación, si no es por las Administraciones educativas competentes, de los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas elementales de música. En efecto, el artículo 6, apartado 2, de la Ley Orgánica de Educación establece que “Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno fijará, en relación con los objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación”. A continuación, los apartados 3 y 4 del mismo artículo 6 citado establecen un porcentaje de los horarios escolares destinado a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas fijados por el Estado, contenidos que habrán de ser respetados por las Administraciones educativas al establecer el currículo de las distintas enseñanzas.

Más adelante, la propia Ley Orgánica citada se remite a lo dispuesto en su artículo 6 al ocuparse de las distintas enseñanzas, remisión que, en las musicales, opera en relación con las enseñanzas profesionales (artículo 46, apartado 2), pero no en lo que atañe a las elementales. Respecto a éstas, el

artículo 48, apartado 1, de la Ley, se limita a señalar que “tendrán las características y la organización que las Administraciones educativas determinen”.

Teniendo en cuenta lo expuesto y las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y asimismo consideramos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo con carácter general en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce en algunos aspectos el Real Decreto 756/1992, de 26 de junio, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo de los grados elemental y medio de las enseñanzas de música, vigente hasta su derogación (sin perjuicio de su aplicación transitoria en función del calendario de la nueva ordenación del sistema educativo) por el Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación. Ahora

bien, tal opción no merece un juicio desfavorable, toda vez que la inexistencia de un común denominador normativo permite, en algunas materias, el recurso a diversas técnicas de integración, entre las que la más primaria puede ser el ajuste a la normativa preexistente en aquellos aspectos que no sufren revisión de fondo.

En el caso del proyecto aquí examinado hemos de notar que la premura del tiempo permite respetar, en todo lo que no es novedoso, aquel tronco común representado por anterior normativa.

El proyecto ahora examinado aborda la ordenación y el currículo de las enseñanzas elementales de modo singular e independiente, aunque simultáneamente se somete a nuestro dictamen un proyecto normativo que tiene por objeto la ordenación y el currículo de las enseñanzas profesionales de música. La relación e interdependencia entre las materias de ambos proyectos es, a nuestro juicio, patente, habida cuenta de que el propósito de las enseñanzas elementales es la adecuada preparación del alumno, que le permita iniciar, si así lo desea, los estudios profesionales en la especialidad elegida. No obstante, la diferente naturaleza de la regulación justifica su plasmación en normas independientes.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el título.

Consideramos que podría suprimirse el inciso final, “en el Principado de Asturias”, por ser obvio el alcance territorial de la disposición. En todo caso, si se desea mantener la referencia, sería más correcto decir “en Asturias”, ya que se trata de circunscribir territorialmente el ámbito de aplicación de la norma.

II. Sobre la parte expositiva.

En lo que a la fórmula aprobatoria o promulgatoria se refiere ha de tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. La inclusión de otros contenidos, como las consultas e informes emitidos por otros órganos u organismos durante la tramitación, tiene su lugar adecuado en el preámbulo. Por consiguiente, la redacción de la fórmula aprobatoria del proyecto debe revisarse y suprimirse en ella las referencias actuales a la intervención de órganos distintos del proponente, de este Consejo y del competente para la aprobación, e incorporar las fórmulas “de acuerdo con” u “oído” el Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El texto de carácter expositivo que antecede al articulado del proyecto de Decreto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

III. Sobre la parte dispositiva.

El artículo 4 establece, en su apartado 6, que el horario escolar del centro “podrá incluir 60 horas de clase colectiva de instrumento en el segundo ciclo de acuerdo con lo que se determine en su proyecto educativo”, lo que resulta incongruente con lo establecido en el anexo III del proyecto (al que remite el propio artículo que comentamos, en su apartado 5) a tenor del cual el horario de la asignatura de instrumento será, en el segundo ciclo, de

60 horas y la asignatura “se impartirá en clases individuales, excepto en la especialidad de Percusión que serán siempre colectivas”

En el artículo 10 del proyecto, que regula la promoción y permanencia, observamos que algunos extremos merecen una concreción más explícita. En particular, el mencionado precepto establece que “en el supuesto de promocionar con una asignatura pendiente, la recuperación de la asignatura deberá realizarse en la clase del curso siguiente”. Consideramos que debería aclararse a continuación el régimen aplicable en el caso de promoción con más de “una” asignatura pendiente (el propio precepto establece como requisito para la promoción superar, únicamente, la de instrumento) o, si tal fuera la pretensión, sustituir “una” por “alguna”.

Asimismo, deberían expresarse las normas de aplicación a aquellos alumnos y alumnas que no promocionen, indicando si han de repetir el curso en su totalidad, y a quienes tuvieran pendiente alguna asignatura al término del cuarto curso.

En el artículo 13, que abre el Capítulo V del proyecto, dedicado a “la autonomía pedagógica”, convendría corregir la rúbrica empleada. Observamos que, posiblemente tratando de evitar la mera reiteración del enunciado del capítulo, el precepto estudiado se acompaña de la rúbrica “autonomía de pedagógica”, lo que viene a sustantivar el calificativo e introduce una cierta confusión sobre su alcance, pues, entendemos, tal expresión no encierra un significado distinto al del giro que encabeza el capítulo. Para vencer la confusión, si se pretende evitar la reiteración de enunciados, consideramos conveniente sustituir la rúbrica del artículo por la de “autonomía de los centros” u otra expresión similar.

En la disposición adicional segunda, apartado 2, resulta oportuno sustituir “Conservatorios” por “centros”, dado el contenido del proyecto. El

contenido del apartado 3 de la disposición resulta incongruente con lo establecido en el artículo 5.2 del propio proyecto, que no establece una edad límite sino una edad idónea.

En la disposición final primera, apartado 2, sugerimos suprimir su apartado 2 por carecer de contenido normativo. En caso de mantenerse, sería conveniente completar la regulación con la expresión “propondrá su aprobación al Consejo de Gobierno”, en aras de la necesaria seguridad jurídica y de evitar dudas interpretativas sobre el significado del término “elaborará”.

La cláusula derogatoria no se ajusta a la literalidad de lo dispuesto, para la “cláusula de salvaguardia”, en la guía para la elaboración de disposiciones de carácter general antes citada, por lo que debe modificarse para expresar que “Quedan asimismo derogadas las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto”.

Finalmente sería conveniente revisar puntuales aspectos ortográficos o gramaticales. Respecto a los aspectos tipográficos, la citada guía autonómica señala que “no se debe colocar nunca punto al final de los títulos, por ser antiestético e innecesario”. Consecuentemente debería eliminarse el punto final de los títulos de los artículos y de los distintos apartados de los anexos, así como del título de la propia norma. En el artículo 4.1 ha de añadirse “de la” para citar posteriormente la Ley Orgánica. Asimismo, convendría revisar el enunciado de las disposiciones adicionales y finales, que requieren una cita inicial en plural seguida, aparte, de su numeración (en ordinales en letra, como ya figuran) y su título. En los artículos 14 y 15 del Decreto proyectado debería eliminarse la numeración del apartado 1, dado que tales preceptos cuentan con un único apartado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.