

Expediente Núm. 104/2013  
Dictamen Núm. 119/2013

### V O C A L E S :

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de mayo de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 58/2007, de 24 de mayo, por el que se establece la Ordenación y el Currículo de las Enseñanzas Profesionales de Música en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

#### **1. Contenido del proyecto**

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se establece el presupuesto normativo de la regulación que aborda, constituido 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, desarrollado en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma mediante el Decreto

58/2007, de 24 de mayo, por el que se establece la Ordenación y el Currículo de las Enseñanzas Profesionales de Música en el Principado de Asturias.

La reforma proyectada se justifica exclusivamente en la incorporación de una nueva especialidad instrumental, como es la enseñanza de Clave, para lo que han de modificarse el artículo 6 y los anexos II y III del Decreto 58/2007, de 24 de mayo, en su redacción original.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición final única y dos anexos.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 58/2007, de 24 de mayo, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas profesionales de música en el Principado de Asturias", está dividido en cuatro apartados. Los dos primeros contienen la nueva redacción de los artículos 6.3.a) y 6.4, respectivamente. En el apartado tres se establece que al "Anexo II se le añaden los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la asignatura de Clave, incorporándose lo dispuesto en el Anexo I del presente decreto", y en el cuatro se determina que al "Anexo III se le añaden el horario escolar y la distribución de las asignaturas en cada uno de los cursos de la especialidad de Clave, incorporándose lo dispuesto en el Anexo II del presente decreto".

El texto sometido a nuestra consideración contiene, además, una disposición final única en la que se señala, respecto a la entrada en vigor del Decreto, que se producirá "el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

Cuenta la norma en proyecto, asimismo, con dos anexos, dedicados a establecer los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la asignatura de Clave y el horario escolar y la distribución de las asignaturas en cada uno de los cursos, respectivamente.

## 2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de 29 de octubre de 2012, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto, figurando en el expediente, a continuación, el primer

borrador de la norma en elaboración que suscribe, en la misma fecha, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa.

A lo actuado se adjunta una memoria justificativa, firmada por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, en la que se indica que la norma pretendida “amplía la relación de especialidades instrumentales” que se imparten en el Conservatorio Superior de Música con la incorporación del Clave, “de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera del Decreto 58/2007, de 24 de mayo”, y la tabla de vigencias, que suscribe el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, en la que se expresa que la norma en proyecto modifica los artículos 6.3.a) y 6.4 y los anexos II y III del Decreto 58/2007. Ambos documentos están fechados el 29 de octubre de 2012.

Entre la documentación que obra en el expediente se encuentra, asimismo, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, debidamente cumplimentado.

Con fecha 31 de octubre de 2012, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte remite al Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias el anteproyecto de la norma cuya aprobación se persigue, “de conformidad con lo establecido en el artículo 9.1.b) de la Ley del Principado de Asturias 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar”.

El día 8 de enero de 2013, el Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias traslada a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora el informe emitido por el citado órgano sobre la norma proyectada. En él se reseña que “la decisión de ampliar la relación de especialidades instrumentales de las enseñanzas profesionales de música, con la incorporación

de Clave, justifica la necesidad de modificación del Decreto 58/2007, que establece la ordenación y el currículo de estas enseñanzas en el Principado de Asturias./ Sin embargo, esta Comisión Permanente considera que la modificación planteada en el proyecto de Decreto que ahora se dictamina necesita de una mayor adaptación al marco normativo básico, por lo que no se considera adecuado en los términos en que está planteado y acuerda su devolución al órgano proponente”.

Mediante oficio de 11 de enero de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora envía el dictamen del Consejo Escolar del Principado de Asturias a la Dirección General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, “a los efectos oportunos”.

Con fecha 17 de enero de 2013, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, suscribe un nuevo texto de la norma en proyecto, que la Consejera remite al Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias el día 25 de ese mismo mes.

El 28 de febrero de 2013, el Presidente del Consejo Escolar del Principado de Asturias traslada a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora un nuevo informe en el que se expresa que “la modificación planteada en el proyecto de Decreto que ahora se dictamina se adapta al marco normativo básico, por lo que se considera adecuado en los términos en que está planteado”.

Con fecha 4 de marzo de 2013, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, suscribe una memoria económica en la que, tras significar que las modificaciones que incorpora la norma en proyecto no implican “gasto adicional alguno al expresamente previsto en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el año 2013”, ni puede “deducirse de las mismas imputación de algún gasto en ejercicios futuros”, manifiesta que “el posible análisis de costes deberá realizarse y verificarse en el momento en que la Consejería competente en materia educativa

autorice la impartición de la nueva especialidad de Clave de las enseñanzas profesionales de música en los centros docentes públicos de titularidad del Principado de Asturias que la soliciten”.

El día 8 de marzo de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte envía el texto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Durante este trámite, las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda y Sector Público y de Presidencia proponen introducir modificaciones en el texto dirigidas a la corrección de meros errores y a la incorporación de criterios de técnica normativa.

Con fecha 21 de marzo de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, suscribe un informe favorable en el que se indica que en la memoria económica remitida “se hace constar que el proyecto de Decreto no supone gasto adicional alguno” y que “del mismo no puede deducirse imputación de gasto alguno en ejercicios futuros”.

El día 8 de abril de 2013, y a petición del Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa, el Jefe del Servicio de Ordenación y Evaluación Educativa elabora un informe en el que se justifica la corrección de los errores detectados en el proyecto de Decreto por la Consejería de Presidencia, adjuntando un nuevo texto de la norma en elaboración.

Con fecha 22 de abril de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte emite un informe en el que analiza las observaciones efectuadas y resume la tramitación y los fundamentos jurídicos sobre competencia y justificación de la norma cuya aprobación se pretende. Concluye que “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y al contenido de la regulación”, por lo que “se informa favorablemente”.

El nuevo texto, resultante de la aceptación en su mayor parte de las modificaciones suscitadas por las Consejerías en el trámite de observaciones, es

analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 2 de mayo de 2013.

Pone fin al expediente una certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, de la misma fecha, que acredita la emisión de informe favorable, y en la que se añade 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 16 de mayo de 2013, registrado de entrada el día 24 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 58/2007, de 24 de mayo, por el que se establece la Ordenación y el Currículo de las Enseñanzas Profesionales de Música en el Principado de Asturias, adjuntando una copia autenticada del expediente original.

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 de primera modificación del Decreto 58/2007, de 24 de mayo, por el que se establece la Ordenación y el Currículo de las Enseñanzas Profesionales 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.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

Respecto de la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición, debemos comenzar por señalar que el artículo 32 de la Ley 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 en su apartado 2 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. Se incorporarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

En el expediente objeto de dictamen consta la memoria justificativa, suscrita por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa, acompañada de un borrador de la norma propuesta, junto con la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

Asimismo, se ha incorporado al expediente una sucinta memoria económica. Sin embargo, en ella no se han evaluado todos los datos necesarios para conocer las “posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución”, como resulta preceptivo de conformidad con lo señalado en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. En efecto, la memoria concluye que las modificaciones que incorpora la norma en proyecto no implican “gasto adicional alguno al expresamente previsto en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para el año 2013”, al tiempo que demora “el posible

análisis de costes” al “momento en que la Consejería competente en materia educativa autorice la impartición de la nueva especialidad”.

Este Consejo Consultivo no comparte esta práctica. Parece evidente que, al margen de cómo se estructure finalmente la organización del conjunto de las asignaturas que se integran en las enseñanzas profesionales de música, la incorporación de una nueva especialidad instrumental -Clave- comporta necesariamente un incremento de las horas a impartir, con su correspondiente coste, mayor o menor dependiendo del número de estas y de otras condiciones concurrentes; un coste que, aun diferido en el tiempo, en ningún caso se puede ignorar.

La memoria, al tiempo que pospone el análisis de costes, niega que la norma tenga repercusiones económicas, pues afirma que no “puede deducirse” de las modificaciones que introduce “imputación de algún gasto en ejercicios futuros”. Ahora bien, si en próximos ejercicios no va existir mayor gasto por esta causa -lo que priva de sentido a la decisión de demorar su análisis- será porque no se piensa implantar la citada especialidad instrumental en ellos o porque su implantación se compensará con la supresión o integración en la misma de otras horas docentes; datos que, en todo caso, deberían ser conocidos por el órgano que ha de aprobar la disposición -Consejo de Gobierno- para que pueda ponderar las consecuencias de sus actos.

En suma, un trámite como el que obliga en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general a valorar sus posibles repercusiones presupuestarias, aun cuando no se prevean como inmediatas, no puede reducirse a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real.

El proyecto ha sido sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias.

También se ha remitido a las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha recabado informe en materia presupuestaria.

Finalmente, se ha emitido un informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sobre las observaciones realizadas, justificando su incorporación al proyecto de Decreto o su rechazo, lo que debe valorarse positivamente.

Sin perjuicio de lo señalado a propósito de la memoria económica, la tramitación del proyecto ha sido correcta y acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, conforme a lo establecido en el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, 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 las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 6, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone 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".

En desarrollo de tal habilitación, el Gobierno ha procedido a fijar los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de música mediante el Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, norma que, tal y como

se señala en su disposición final primera, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, y tiene carácter básico.

Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Educación, los “contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por ciento para aquéllas que no la tengan” y que las “Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en los apartados anteriores”, corresponde a las Administraciones educativas competentes establecer el mencionado currículo, con el alcance previsto en el apartado 2 del mismo artículo (“objetivos, competencias básicas, contenidos y criterios de evaluación”) y con la limitación, también señalada, de que en dicho currículo, los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas establecidos por el Estado “requerirán (...) el 65 por ciento” de los horarios escolares en los supuestos en que, como sucede en este caso, no disponga la Comunidad Autónoma de lengua cooficial.

La determinación del currículo por parte de las Administraciones educativas ha de hacerse respetando lo establecido en el Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre.

En este sentido, el artículo 6 de la norma reglamentaria citada establece que serán las Administraciones educativas las que deberán determinar los cursos en los que se incluirán las asignaturas comunes y las propias de la especialidad, pudiendo añadir otras asignaturas dentro de las diferentes especialidades y potenciar en sus currículos distintos perfiles dentro de cada especialidad en los dos últimos cursos.

Por tanto, a la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación y en el Real Decreto 1577/2006, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y 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 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, 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 en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

El proyecto que analizamos reproduce en el anexo I la normativa básica contenida en el Real Decreto 1577/2006, de 22 de diciembre, en la que se establecen los objetivos y contenidos de la especialidad. Junto con la plasmación parcial de la norma estatal básica, introduciendo numerosas modificaciones en su literalidad, se entremezclan en el anexo citado contenidos normativos propios, pues se ha optado por incluir en un solo instrumento legal las previsiones básicas y las que son propias de la competencia autonómica, seguramente con el loable propósito de facilitar el manejo, en un único texto, de la regulación que resulta aplicable, y que debe cohonestar normas básicas con otras que no lo son.

Ahora bien, el empleo de esta técnica exige, como viene señalando este Consejo reiteradamente, que la normativa básica se transcriba literalmente, sin introducir modificaciones en la misma, y de forma que no exista posible confusión en cuanto a la naturaleza de cada uno de los contenidos normativos, para lo que deberá citarse qué parte corresponde a la transcripción. El respeto de estas reglas evita la vulneración de la normativa básica, garantiza que el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica se mantiene dentro de los límites que le son propios y facilita el control de ambos extremos.

Sin embargo, el proyecto que analizamos no se ajusta a tales exigencias, pues en él se han introducido numerosas modificaciones en el reglamento básico estatal por medio de adiciones, supresiones, descomposición del texto que se transcribe en múltiples apartados y cambios en la redacción. Son tantas las ocasiones en las que se produce esta situación en la norma examinada que resulta innecesaria su relación, hasta el punto de que podemos afirmar que la práctica censurada es regla, constituyendo una excepción los textos que se transcriben fielmente.

Es indudable, en correcta técnica normativa, la dificultad que entraña respetar las relaciones entre normativa básica y autonómica de desarrollo o complemento en una disposición general como la que se somete a consulta. En efecto, este tipo de norma consta de una parte dispositiva y de unos anexos de contenido eminentemente técnico que fijan las competencias básicas, los métodos pedagógicos y los objetivos, contenidos y criterios de evaluación de la enseñanza regulada.

El problema reside en que parte de lo recogido en el anexo constituye normativa básica que asegura las enseñanzas mínimas y que la Administración educativa debe preservar, aunque pueda complementarlas, al aprobar el correspondiente currículo, con contenidos adicionales que supongan un 35 por ciento de la carga lectiva.

Por pura economía y coherencia normativas, y para dar una visión de conjunto del currículo, es deseable que una regulación de esta naturaleza, dada la complejidad de sus anexos, esté incluida en un único instrumento legal, pero tal plasmación, por su dificultad, entraña un riesgo evidente de conculcar las reglas de técnica normativa que articulan las normas básicas y las de desarrollo.

En el presente caso -como ya anticipamos- el riesgo se ha materializado, ya que la técnica normativa empleada, en cuanto desconoce los criterios más arriba expuestos, resulta inadecuada y lleva a resultados insatisfactorios.

Por ello, sugerimos a la Administración consultante que, con carácter general, al elaborar una disposición como la proyectada extreme el respeto a la normativa básica y, en la medida en que lo tolere la coherencia de un único

instrumento legal, a su dicción literal. Si no fuera posible, debería valorarse la opción de elaborar un texto que se limite a desarrollar los contenidos propios de la norma autonómica y que incorpore la normativa básica mediante una simple remisión, aun cuando ello implicara sacrificar el *optimus* de coherencia normativa que proporciona la existencia de un instrumento legal único; coherencia que, sin embargo, no padecería en exceso en un supuesto como el presente, al ser el destinatario principal de la norma proyectada personal especializado.

En consecuencia, si no se renuncia a ordenar el currículo en un único texto, procede la revisión de la redacción final del proyecto sometido a consulta y su cotejo con la normativa básica, que deberá respetarse en todo caso.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### I. Sobre la parte final del proyecto.

Por lo que se refiere a la disposición final “única”, hemos de señalar, en primer lugar, que esta precisión resulta innecesaria, por superflua.

La citada disposición establece la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Este Consejo viene señalando reiteradamente que la supresión de la común *vacatio legis* del Código Civil resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma. Aunque en este caso podría colegirse que la razón de disponer su vigencia inmediata obedece a la voluntad de posibilitar la implantación de la enseñanza de Clave en el curso 2013-2014, este motivo debería quedar especificado en el preámbulo.

##### II. Sobre los anexos.

Dado su contenido técnico y que reproducen la normativa básica, aunque no con la fidelidad deseable, como hemos señalado en la consideración cuarta, no se formulan observaciones de fondo.

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 contenidas 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.