

Expediente Núm. 151/2013  
Dictamen Núm. 162/2013

**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 25 de julio 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 12 de julio de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo del Bloque Común de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se enuncian las normas en las que encuentra fundamento el Decreto en elaboración, concretamente la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial, y la Orden EDU/3186/2010, de 7 de diciembre, por la que se regulan

los Aspectos Curriculares, los Requisitos Generales y los Efectos de las Actividades de Formación Deportiva, a los que se refiere la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre. Expone a continuación que el Principado de Asturias resulta competente, según dispone el artículo 18 de su Estatuto de Autonomía, para el “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 Española y las leyes orgánicas que lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución Española y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”. La norma se dirige al establecimiento del “currículo de los módulos de bloque común que se aplicará tanto a las formaciones deportivas a las que se refiere la disposición transitoria primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, como a las enseñanzas deportivas de régimen especial que se implanten” en su momento.

La parte dispositiva del proyecto se compone de nueve artículos, todos ellos titulados, relativos al “objeto y ámbito de aplicación”; al “currículo y horario”; a la “evaluación”; a la “formación a distancia”; a la “ratio profesorado/alumnado”; a los “espacios, equipamientos y requisitos para el profesorado para impartir el bloque común”; a las “correspondencias y convalidaciones de los módulos del bloque común”; a la “autorización para impartir el bloque común”, y al “certificado académico”. Se incluyen en la norma cuya aprobación se pretende una disposición transitoria “única” y dos disposiciones finales; la primera recoge una habilitación para el desarrollo normativo del texto y la segunda disciplina su entrada en vigor el “día siguiente de su publicación” oficial.

Completan el proyecto de Decreto tres anexos; el primero dedicado al currículo de los módulos del bloque común, el segundo al horario y el tercero a las orientaciones para la impartición de los módulos en la modalidad de formación a distancia.

## 2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la norma se inicia mediante Resolución de la titular de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de 16 de mayo de 2013. Por Resolución de idéntica fecha, la titular de la Consejería ordena “la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento” para la elaboración de la norma proyectada.

Obra en el expediente un anteproyecto del Decreto -sin anexos-, un informe propuesta, una “memoria económica”, una “tabla de vigencias” y una “propuesta para la tramitación urgente”; todos ellos fechados el día 26 de abril de 2013 y suscritos o conformados por la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa. También se ha incorporado a aquel un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, sin fecha ni firma, al que el índice del expediente se refiere como “check list”.

El texto de la norma proyectada se remite, el día 17 de mayo de 2013, a informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias. En el oficio de remisión, suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente, se hace constar que “los anexos correspondientes (...) se enviarán por correo electrónico”. No obran en el expediente los anexos efectivamente remitidos a informe del Consejo Escolar.

El Pleno del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 30 de mayo de 2013, considera que el proyecto “contiene los elementos sustanciales para la correcta ordenación y desarrollo de estas enseñanzas (...), que es necesario para dar respuesta a la demanda existente en nuestra Comunidad en materia de formación deportiva y que está ajustada al marco normativo de referencia”, por lo que se concluye que la propuesta “es adecuada en los términos en los que está planteada”.

Mediante escritos de 11 de junio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería proponente remite el anteproyecto de Decreto al Director General de Presupuestos y Sector Público, instando el informe dispuesto en el

artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, a fin de que formulen en el plazo de cuatro días las observaciones que estimen oportunas, “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley (...) 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”. En los oficios de remisión se indica que los anexos se remitirán por correo electrónico. No hay constancia de su efectivo envío ni de cuáles hayan podido ser los documentos remitidos.

Con fecha 14 de junio de 2013, la Jefa del Secretariado del Gobierno, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, remite al órgano instructor las observaciones realizadas.

El día 21 de junio de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora elabora un informe en relación con la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y señala los aspectos básicos de su estructura y los fundamentos jurídicos en los que se apoya. En él, además, informa de la incorporación al texto de todas las observaciones formuladas por el Secretariado de Gobierno, “excepto la relativa a que se utilice la fórmula general con el establecimiento de una ‘vacatio legis’ de 20 días según el sistema común que prevé el artículo 2 del Código Civil. Esta observación no se incorpora, ya que el citado precepto (...) es de aplicación subsidiaria (...) para el caso de que la norma no haya previsto lo contrario”.

Con fecha 24 de junio de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria rubrica, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, un informe -en sentido favorable- en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

Obra incorporado al expediente un proyecto de Decreto, suscrito por la Consejera competente, con respecto al cual el índice de documentos da cuenta de que en su texto "se incorporan las observaciones citadas".

El proyecto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 27 de junio de 2013, según certifica al día siguiente la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, 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 12 de julio de 2013, registrado de entrada el día 16 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establece el Currículo del Bloque Común de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A instancia del Consejo Consultivo, con fecha 23 de julio de 2013, el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería proponente extiende una diligencia en la que hace constar que los anexos incorporados al expediente remitido son los mismos que fueron "sometidos a informe del Consejo Escolar y a audiencia de las Secretarías Generales Técnicas, con la única modificación, ortográfica y meramente formal, que no afectó a cuestiones de fondo, de corrección del lenguaje sexista de conformidad con la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género".

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 el currículo del bloque común de las enseñanzas deportivas de régimen especial. 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, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, establece que "Cuando en la ordenación de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". De la orden de remisión y del texto normativo se deduce que la urgencia deriva de la necesidad de aplicar el currículo y el horario al curso académico 2013-2014. En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del indicado plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

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

Respecto a la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición, debemos reparar en 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 que el procedimiento se iniciará por resolución del titular de la Consejería, por propia iniciativa o a propuesta de algún centro directivo. En su apartado 2 añade 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". También se incorporarán todos los antecedentes -"estudios e informes previos"- y "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". Ya en la fase de tramitación, el artículo 33.3 del propio texto dispone la necesidad de adjuntar una memoria económica cuando sea previsible un aumento de costes o una disminución de ingresos; memoria que el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario convierte en necesaria en todos los casos. Como hemos dejado expuesto, la documentación que una vez iniciado el procedimiento ha de incorporarse al mismo antecede en más de 15 días a la resolución de inicio, por lo que, en puridad, se trataría de meros antecedentes. Como hemos señalado en dictámenes anteriores, ha de respetarse escrupulosamente el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y singularmente la competencia del titular de la Consejería para adoptar el acuerdo de iniciación del procedimiento.

Por lo que se refiere a la memoria económica incorporada al expediente, consideramos que no se han evaluado en ella todos los datos necesarios para conocer las "posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución". A nuestro juicio, la valoración de estas, incluso cuando resulten negativas, exige que en la memoria consten los datos y razonamientos que permitan alcanzar tal conclusión, y ello porque, como venimos reiterando en supuestos similares, la memoria económica "no puede reducirse a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real".

Por último, se deduce de la documentación obrante en aquel que la norma se adopta a propuesta de la Directora General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación Educativa de 26 de abril de 2013, que incorpora un texto a modo de borrador o anteproyecto, sin que en la Resolución de inicio, de fecha 16 de mayo de 2013, conste referencia alguna al órgano que efectúa la propuesta. Al respecto, este Consejo Consultivo reitera la

necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Por lo demás, el proyecto ha sido sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto 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 el informe correspondiente 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, ha de concluirse que la tramitación del proyecto ha sido 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.

El artículo 149.1.30.<sup>a</sup> 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".

En el ámbito de la competencia estatal, el artículo 64.6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala que el "Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de enseñanzas deportivas, los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas y los requisitos mínimos de los centros en los que podrán impartirse las enseñanzas respectivas".

El citado marco normativo se completó con la aprobación del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial, y por la Orden EDU/3186/2010, de 7 de diciembre, por la que se regulan los Aspectos Curriculares, los Requisitos Generales y los Efectos de las Actividades de Formación Deportiva, a los que se refiere la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, que constituyen las normas básicas dictadas por el Estado (con las excepciones que en ellas se contemplan) en virtud de las competencias que le atribuyen el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución y la disposición adicional primera, apartado 2.a) y c), de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación.

Conforme dispone el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 2/2006 citada, y reitera el artículo 16 del Real Decreto 1363/2007, corresponde a las Administraciones educativas establecer el currículo de las modalidades y, en su caso, especialidades deportivas teniendo en cuenta la realidad del sistema deportivo en el territorio de su competencia con la finalidad de que las enseñanzas respondan a sus necesidades de cualificación.

A la vista de lo expuesto y de 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, 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.

En el proyecto que analizamos la Administración autonómica optó por incluir en un solo instrumento legal las prescripciones básicas que se contienen en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la Ordenación General de las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial, y en la Orden EDU/3186/2010, de 7 de diciembre, por la que se regulan los Aspectos Curriculares, los Requisitos Generales y los Efectos de las Actividades de Formación Deportiva, a los que se refiere la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, junto con las que se derivan del ejercicio de la competencia autonómica en la materia, seguramente con el loable propósito de facilitar el manejo, en un único texto, de la regulación que resulta aplicable, y que debe cohonstar 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.

Es indudable, en correcta técnica normativa, la dificultad que supone respetar formalmente las relaciones entre normativa básica y autonómica de desarrollo o complemento en una disposición general como la que es objeto del presente dictamen. El problema reside en que parte de lo recogido en ella 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. Y aunque por pura economía y coherencia normativas y para dar una visión global del currículo, resulta deseable que todo este conjunto normativo, dada la complejidad de sus anexos, se incluya en un único instrumento legal, su plasmación entraña, por su dificultad, un riesgo evidente de conculcar las reglas de técnica normativa que articulan las normas básicas y las de desarrollo.

Por ello, sugerimos a la Administración consultante que, con carácter general, al elaborar una disposición como la que ahora se pretende aprobar, 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 garantizando, cuando no sea posible una reproducción literal de las disposiciones de carácter básico, en palabras del Tribunal Supremo (Sentencia de 5 de julio de 2010 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª-) al enjuiciar la legalidad de una

disposición de naturaleza similar, que “la norma refleja los objetivos marcados por la normativa estatal en tales ámbitos”.

Por último, en lo que atañe a la naturaleza y contenido de la norma en proyecto, considera este Consejo que varios de sus preceptos carecen de alcance normativo, bien por ser meramente enunciativos (por ejemplo, el apartado 2 del artículo 2), bien por realizar una mera remisión a la normativa básica estatal ya vigente (por ejemplo, el artículo 3, sobre evaluación, y el 8, sobre autorización para impartir el bloque común), o incluso por referencia a lo que en su momento pueda regular el Estado (es el caso de lo dispuesto en los artículos 5, 6 y 7). En todos estos supuestos el proyecto no sufriría con su eliminación, con lo que el objeto de la norma resultaría más acorde con el que se desprende de su propio título, la aprobación del currículo de las enseñanzas deportivas.

Lo mismo cabe decir del contenido de la disposición transitoria única, que -aunque no se indique- trae causa en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1363/2007, “Vigencia de las enseñanzas establecidas al amparo del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre”, que establece un régimen transitorio “hasta que se creen los nuevos títulos y enseñanzas”, con el agravante de que, al no citar la procedencia estatal de tal derecho transitorio, e incluso al realizar una cita parcial de su contenido, nos lleva a concluir que el Principado de Asturias no tiene competencia para regular esta materia, que, según determina la disposición final cuarta del Real Decreto 1363/2007, fue objeto de un desarrollo estatal con carácter de norma básica.

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

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

Consideramos que resulta superflua la rúbrica “única” en la disposición transitoria.

En cuanto a la supresión de la *vacatio legis*, ya hemos señalado en dictámenes anteriores que en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma resulta contraria al principio de seguridad jurídica, debiendo quedar aquellos especificados en el preámbulo.

## II. Sobre los anexos.

Dado su contenido técnico, y que reproducen la normativa básica, 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.