

Dictamen Núm. 194/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de agosto de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de julio de 2020 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo del Bachillerato 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 preámbulo en el que se cita la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, en

cuanto regula las enseñanzas de Bachillerato, cuyo desarrollo se acometió en el Principado de Asturias por el Decreto 42/2015, de 10 de junio.

Se reseña que la normativa autonómica “disponía entre las materias del bloque de asignaturas específicas del Bachillerato la (...) de Religión, si bien únicamente se ofrecía en el primer curso”, añadiendo que la Sentencia del Tribunal Supremo 1492/2019, de 30 de octubre, declaró nulo el anexo IV del Decreto 42/2015, de 10 de junio, “en el particular del mismo que no incluía la asignatura de Religión en el 2.º curso de Bachillerato”, indicándose que el presente Decreto “responde, por tanto, a la necesidad de modificar tanto el artículo 8, apartados 1 c), 2 c) y 3 c), como el anexo IV del Decreto 42/2015, de 10 de junio, en el sentido indicado en la sentencia del Tribunal Supremo”.

Tras referirse al título competencial estatutario y legal en la materia, se alude el respeto a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como al cumplimiento de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, se deja constancia de haberse cumplimentado el previo trámite de participación pública, exigido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de haberse sometido a los de información pública y de audiencia. Igualmente, se refleja que el proyecto ha sido informado favorablemente por el Consejo Escolar del Principado de Asturias.

Por otra parte, se señala que ha sido declarada la urgencia en la tramitación de la disposición de carácter general y que, “siendo necesaria la pronta ejecución de su contenido para dar cumplimiento efectivo a la sentencia judicial para el próximo curso académico, se ha establecido su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, al que sigue una disposición final.

El artículo único, rubricado “Modificación del Decreto 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo del Bachillerato en el Principado de Asturias”, consta de dos apartados. El primero de ellos modifica los apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del artículo 8, en el sentido de añadir la asignatura de “Religión” entre “las materias de los bloques de asignaturas” específicas “que integran la modalidad” de los Bachilleratos de Ciencias, de Humanidades y Ciencias Sociales y de Artes (repitiéndose, por error, en el subapartado 3 la modalidad de “Humanidades y Ciencias Sociales”, donde se debe aludir a la de “Artes”).

El segundo apartado procede a modificar el anexo IV, “Horario del Bachillerato”, en el apartado correspondiente al segundo curso del mismo, insertándose la redacción correspondiente al cuadro definitivo.

Por su parte, la disposición final prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

A propuesta de la Directora General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa de 19 de marzo de 2020, por Resolución de la Consejera de Educación de 3 de abril de 2020, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la norma.

En esta última se especifica que “la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 establece en su apartado primero que se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público que se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo. No obstante, en su apartado cuarto contempla excepciones, entre ellas, que las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”. Al efecto, se

afirma que “se considera imprescindible el inicio del presente procedimiento dada la necesidad de dar cumplimiento a una sentencia firme que implica la necesidad de modificar el currículo del bachillerato, siendo los desarrollos curriculares piezas fundamentales para el funcionamiento básico de los servicios educativos, servicio de interés general, en virtud del art. 27 de la Constitución que declara la educación un derecho fundamental, evitando así los perjuicios que pudieran surgir por la suspensión que determina el estado de alarma”.

El proyecto se somete al trámite de consulta pública previa, sin que se reciban aportaciones con ocasión del mismo.

Figura incorporado a continuación el borrador de la norma, suscrito el 27 de mayo de 2020 por el Coordinador de Enseñanzas del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la Directora General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa. Los mismos responsables suscriben, en idéntica fecha, las memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, así como los informes de impacto normativo en materia de unidad de mercado, de género y de infancia, adolescencia y familia. En estos últimos se concluye que la iniciativa presenta un impacto positivo tanto sobre la garantía de unidad de mercado como sobre “la adolescencia” y la familia, pues “muchas familias demandaban” la posibilidad de optar por cursar la materia, y nulo sobre género. Se acompaña, igualmente, un listado de organizaciones que deben ser consultadas en trámite de audiencia.

Consta también en él una “memoria económica (gastos de personal)” suscrita por una Analista de Costes de Personal Docente, con el visto bueno de la Coordinadora Técnico Docente. En ella se estima el coste anual del incremento derivado de la necesidad de dotación de personal docente en 194.321,88 €, añadiendo que “hubiera sido asumible de poder mantenerse para el curso 2020-2021 los criterios aplicados en el arranque del actual curso escolar”, y que “si bien es evidente que por la situación de incertidumbre en la que nos encontramos no es posible garantizar disponibilidad alguna ni de puestos ni de créditos de personal para el correcto arranque del curso 2020-

2021, entendemos que las posibles dificultades de financiación no deben ser vinculadas al expediente concreto que nos ocupa, que por otra parte es de obligado cumplimiento para la Administración”.

Mediante Resolución de 29 de mayo de 2020, la Consejera de Educación acuerda la aplicación de la tramitación de urgencia al presente procedimiento, a fin de que “el alumnado pueda matricularse y cursar la asignatura de Religión en 2.º (...) de Bachillerato el próximo curso académico 2020-2021”.

Sometido el expediente a los trámites de información pública entre los días 8 y 19 de junio de 2020, y de audiencia de los colectivos afectados, se reciben alegaciones por parte de la asociación Plataforma Asturiana Religión en la Escuela, de la Delegación Episcopal de Enseñanza y de un grupo de Profesores de Enseñanza Secundaria.

Solicitado informe a la Dirección General de la Función Pública, su titular manifiesta, a la vista de la memoria económica, que “la Consejería tendrá que adoptar las medidas presupuestarias adecuadas que cubran el mayor gasto que este incremento supone en el estado de gastos del Capítulo 1 Gastos de Personal en lo que afecta al actual ejercicio (de los meses de septiembre a diciembre de 2020, lo que supone un importe en torno a 65.000 euros). Por lo que se refiere al coste total anual a imputar a partir del ejercicio 2021, este deberá ser tenido en cuenta en el momento de elaboración del anteproyecto de presupuestos generales del Principado de Asturias para dicho año”.

Con fecha 15 de junio de 2020 emite informe favorable a la modificación el Consejo Escolar del Principado de Asturias.

El día 22 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, emite un informe en el que concluye que “existen muchas incertidumbres sobre los escenarios de consolidación fiscal correspondientes al periodo 2021-2023. El marco presupuestario del Principado de Asturias para dicho ámbito temporal aún no ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno y es en ese contexto” en el que “han de aprobarse los recursos

disponibles para el conjunto de las políticas de gasto que se acuerde realizar. Mientras no se concreten los aspectos antes señalados resulta necesario adoptar medidas de prudencia en la asunción de nuevos gastos. Con la información disponible sobre el escenario macroeconómico actual y las estimaciones del comportamiento de los ingresos y gastos presupuestarios a medio plazo, los incrementos de las dotaciones presupuestarias para el Capítulo 1 `Gastos de Personal´ a que se ha hecho referencia en este informe solamente podrían asumirse, si se deciden priorizar con respecto a otros gastos que también se tuviera previsto realizar en el próximo ejercicio presupuestario”.

Se incorpora al expediente, a continuación, el informe suscrito por una Técnica de Administración del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno de la titular de la Dirección General proponente, en el que se valoran las observaciones de los organismos consultados y se justifica su rechazo a la incorporación al texto.

Mediante oficios de 17 de junio de 2020, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de Decreto. En este trámite formula observaciones de carácter técnico la Consejería de Presidencia, que se aceptan, según consta en el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emitido el 30 de junio de 2020. En él se da, además, cuenta del contenido del proyecto y de la tramitación efectuada, concluyéndose que “se ajusta a derecho en cuanto al procedimiento seguido y el contenido de la regulación”, por lo que “se informa favorablemente el mismo”.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 30 de junio de 2020, según certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2020, 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 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo del Bachillerato en el Principado de Asturias.

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 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo del Bachillerato 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

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC, en los preceptos que subsisten tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-), y en los artículos 32 a 34 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).

El procedimiento para la elaboración del proyecto sometido a consulta se inicia mediante Resolución de la Consejera de Educación de 3 de abril de 2020. Obran en el expediente la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye 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, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Igualmente, se ha incorporado a aquel un informe sobre el impacto de género, en cumplimiento de lo previsto en 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; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y una evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Sin embargo, y en relación con esta última, no existe constancia de que el proyecto haya sido objeto de exposición en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, pese a que el informe sobre impacto en la unidad de mercado incorporado al procedimiento afirme expresamente que "se considera pertinente la integración del principio de garantía de unidad de mercado" reflejando, hasta en dos ocasiones, que "en el epígrafe 2 del artículo 14 de la LGUM, que versa sobre los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, señala que la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades el texto del proyecto, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración". Al respecto, el

informe recuerda que “la Administración General del Estado ha habilitado una plataforma Informática de Cooperación Normativa, a la que tienen acceso todos los Puntos Únicos de contacto (en el caso de Asturias dicho punto de contacto corresponde a la Dirección General de Finanzas y Economía)”, cuya finalidad consiste en “proporcionar un espacio de colaboración para dar a conocer proyectos normativos afectados por la LGUM, de manera que todas las Administraciones Públicas puedan formular alegaciones en caso de observar requisitos contrarios a la LGUM”. Con base en lo anterior, el Coordinador de Enseñanzas del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa recomienda que “previamente a la aprobación del proyecto de Decreto (...) se tengan en cuenta las observaciones arriba señaladas, quedando la valoración de impacto positivo supeditada al cumplimiento de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”. Al respecto, en el informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora se concluye que de los anteriores antecedentes cabe inferir que la norma propuesta “carece de incidencia o impacto” en materia de unidad de mercado, sin que deba obviarse que, amén de su limitado alcance, la disposición proyectada asiste precisamente a la aplicación uniforme de la normativa básica en cumplimiento de un mandato judicial preciso y terminante, procedente del supremo intérprete de la legalidad ordinaria, por lo que ha de compartirse que carece de un impacto apreciable en la unidad de mercado y resulta dispensable su sometimiento a la plataforma de interconsulta.

Por otra parte, la iniciativa ha sido objeto de consulta previa a la redacción del texto, conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la LPAC. Asimismo, a lo largo de su tramitación el proyecto de Decreto fue publicado en la Sede Electrónica del Principado de Asturias con el fin de recibir aportaciones, y sometido a la audiencia de varias entidades y sindicatos afectados.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y

Presupuestario. También figura en el expediente el informe emitido por la Directora General de la Función Pública, en atención a lo dispuesto en el artículo 33.3 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

La norma en tramitación se ha sometido al informe preceptivo del Consejo Escolar del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 9.1.b) de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, Reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias. La disposición cuya aprobación se pretende fue enviada también a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre su justificación y legalidad, así como por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Consta igualmente la emisión de las memorias previstas en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Sin embargo, en cuanto a la memoria económica, con carácter general hemos señalado de forma reiterada (por todos, Dictamen Núm. 261/2013) que nos hallamos ante un trámite que no cabe reducir "a una mera cuestión de estilo o fórmula ritual carente de contenido real". Procede recordar, asimismo, que el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, dispone que la preceptiva memoria económica debe poner de manifiesto, "detalladamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer todas las repercusiones presupuestarias de su ejecución". En este sentido, el artículo 129.7 de la LPAC impone que, "Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

Sentado lo anterior, en el expediente analizado se observa que la memoria económica que específicamente aborda los gastos de personal derivados de la implantación de la asignatura de Religión en el segundo curso de Bachillerato reconoce explícitamente que "es evidente que por la situación

de incertidumbre en la que nos encontramos no es posible garantizar disponibilidad alguna ni de puestos ni de créditos de personal para el correcto arranque del curso 2020-2021”, en obvia referencia a la situación derivada de la crisis sanitaria desatada en el mes de marzo de 2020.

En tal contexto, se advierte que si bien la memoria económica cuantifica los gastos derivados de la implantación de la referida asignatura no aporta una concreción precisa de las fuentes de ingresos o la previsión de los eventuales reajustes necesarios para afrontar el gasto previsible para el primer trimestre del curso, en este mismo año 2020, que se estima en 62.818,36 € de mantenerse el mismo escenario vigente al inicio del curso anterior, extremo que no puede ahora anticiparse. Tal carencia parece reprochable a la vista del contenido del informe emitido por la Dirección General de Presupuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, antes citado, que expresamente indica que “la Consejería deberá adoptar las medidas presupuestarias oportunas para asumir el mayor coste que esta modificación supone” en el Capítulo 1 “Gastos de personal” del presente ejercicio “y contemplarlo en el momento de elaboración del Anteproyecto de Presupuestos Generales del Principado de Asturias”. El mismo informe subraya que, dadas las incertidumbres existentes en relación con el periodo 2021-2023, “resulta necesario adoptar medidas de prudencia en la asunción de nuevos gastos”, expresando que, con “la información disponible sobre el escenario macroeconómico actual y las estimaciones del comportamiento de los ingresos y gastos presupuestarios a medio plazo, los incrementos de las dotaciones presupuestarias para el Capítulo 1 ‘Gastos de Personal’ a que se ha hecho referencia en este informe solamente podrían asumirse, si se deciden priorizar con respecto a otros gastos que también se tuviera previsto realizar en el próximo ejercicio presupuestario”. Tal y como hemos reiterado en ocasiones precedentes a esta misma autoridad consultante (por todos, Dictamen Núm. 260/2013), los datos relativos al incremento de recursos necesarios asociados a la aprobación de una norma “deberían ser conocidos por el órgano que ha de aprobar la disposición

-Consejo de Gobierno- para que pueda ponderar las consecuencias de sus actos”. Ahora bien, en este caso no cabe extender el rigor de la memoria económica a la precisa determinación del origen de esos mayores recursos, pues el escenario en el que se elabora no permite anticipar con certeza las posibles fórmulas de financiación y concretas necesidades de gasto, aunque ello no puede erigirse en obstáculo para el cumplimiento normativo de la sentencia de la que deriva la modificación examinada ni para la efectividad del derecho a la educación. Al respecto, debe advertirse que la Resolución de 30 de julio de 2020, de la Consejería de Educación, por la que se dispone la reanudación presencial de las clases en el curso escolar 2020-2021 y se aprueban las instrucciones de organización para el inicio de curso, que serán de aplicación hasta el fin de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID 19 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 31 de julio de 2020), atiende las necesidades de adecuación al escenario de crisis sanitaria surgidas en este servicio público, y de su texto se infiere la previsión de un aumento de la dotación de profesorado necesaria para afrontar los riesgos de la pandemia, sin alcanzar tampoco a concretar aquella previsión o su modo de financiación. En este escenario, el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la Creación del Fondo COVID-19 y se establecen las Reglas relativas a su Distribución y Libramiento, refleja en su preámbulo que “es especialmente relevante el papel que desempeñan las comunidades autónomas en la prestación de servicios públicos fundamentales como la educación”, destacando que aquellas, “además de afrontar incrementos de gastos en sus cuentas como consecuencia de la pandemia, lo hacen ante un freno en la actividad económica, que va a suponer previsiblemente una significativa disminución de los recursos disponibles para dar cobertura a estos servicios públicos”. Todo ello reclama -pese a la necesaria ejecución del mandato judicial y la subsistencia de incertidumbres que no pueden ahora despejarse- una previsión lo más precisa posible acerca de los créditos presupuestarios disponibles para afrontar los mayores gastos en esta misma anualidad y en lo referente a la priorización de recursos en las sucesivas, tal como apunta el informe de la Dirección General de Presupuestos, si bien la

singularidad del escenario actual no permite concluir que la memoria económica deba extenderse a ulteriores concreciones.

Por su parte, 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” carece de referencias al impacto asociado a la conocida situación de crisis sanitaria. Si bien la citada Resolución de 30 de julio de 2020, de la Consejera de Educación (que sienta criterios generales, como el de “priorizar la enseñanza presencial frente a la telemática” o el de implementar “una planificación profunda y rigurosa que permita establecer las medidas necesarias para prevenir y controlar la pandemia, de acuerdo con las instrucciones que se establezcan en cada momento”), es posterior a la elaboración de la memoria justificativa, se aprecia que no debió omitirse la expresa consideración del entorno en el que la norma está llamada a aplicarse, toda vez que es notorio que las asignaturas -como la de Religión- cursadas solo por una parte del alumnado que se integra en un determinado grupo pueden plantear singulares dificultades a la hora de reunir un cierto número de alumnos por clase sin quebrar las pautas de aislamiento entre distintos grupos. En este sentido, se observa que la incidencia de la norma en el contexto en que se inserta ha de quedar adecuadamente de manifiesto, pese al imperativo judicial de dar cauce a la asignatura.

Advertido lo anterior procede recordar que, como afirmamos en el Dictamen Núm. 252/2017 al abordar la justificación de la adecuación de la iniciativa a los principios de buena regulación, es suficiente la referencia formularia en la exposición de motivos siempre “que dicho análisis haya sido efectivamente acometido y sus resultados reflejados en la memoria correspondiente o en los estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión”. En el presente supuesto se advierte que el contenido de las correspondientes memorias si bien no alcanza a agotar su finalidad no puede obviarse que se elaboran en un contexto singular, que repercute marcadamente en la imprevisibilidad del escenario en el que la norma ha de entrar en vigor, sin que tampoco se justifique un aplazamiento o demora en su vigencia.

En definitiva, se constatan ciertas carencias en las memorias económica y justificativa, si bien su trascendencia se atenúa en este caso, sin merecer una tacha que aboque a la retroacción del procedimiento ante la indisoluble incertidumbre que pesa sobre el mismo contexto en el que la norma ha de aplicarse y la necesidad de dar puntual cumplimiento a un mandato judicial.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El artículo 149.1.30.^a 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". 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", sin perjuicio de las facultades estatales en la materia.

Con relación a la competencia estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, establece en su artículo 6 bis.2 las funciones correspondientes al Gobierno y a las Administraciones educativas en Bachillerato, y en concreto el apartado 5.º de la letra c) de dicho precepto determina que compete a las Administraciones educativas "Fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas", entre las que se encuentra (artículos 34 bis y ter) la de Religión, para el primer y segundo curso de Bachillerato.

Respecto a dicha asignatura, los apartados 1 y 2 de la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica de Educación disponen que "La enseñanza de la religión católica se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado

español./ A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho Acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos y alumnas (...). La enseñanza de otras religiones se ajustará a lo dispuesto en los Acuerdos de Cooperación celebrados por el Estado español con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas de España, la Comisión Islámica de España y, en su caso, a los que en el futuro puedan suscribirse con otras confesiones religiosas". La disposición adicional tercera del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el Currículo Básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato -que, según se declara en su disposición final segunda, "tiene el carácter de norma básica al amparo del artículo 149.1.30.^a de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias para la regulación de 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"-, señala en su primer apartado que "Las enseñanzas de religión se incluirán en la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato de acuerdo con lo establecido en los artículos 13, 14, 27 y 28 de este real decreto", y añade en el segundo que "Las Administraciones educativas garantizarán que, al inicio del curso, los padres, madres o tutores legales y en su caso el alumnado puedan manifestar su voluntad de que éstos reciban o no reciban enseñanzas de religión". Así, después de que la Ley Orgánica de Educación remita la oferta de la asignatura de Religión a lo dispuesto en los acuerdos suscritos con las distintas confesiones religiosas, el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, concreta los términos de aquella, por lo que se refiere al Bachillerato, en lo establecido en sus artículos 27 y 28. Según estos preceptos, la materia de Religión se incluye entre las que forman parte del bloque de asignaturas específicas, tanto en el primer curso de Bachillerato -artículo 27.4.b).7.º- como en el segundo -artículo 28.4.j)-.

La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias desarrolló la regulación correspondiente a esta enseñanza en el Decreto 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la Ordenación y se establece el Currículo del Bachillerato en el Principado de Asturias; norma que no contemplaba como asignatura específica la Religión en el segundo curso de Bachillerato y para cuya inclusión, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo antes citada, se propone la modificación operada por la disposición sometida a nuestra consideración.

A la vista de lo expuesto, consideramos que en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía 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 de la norma proyectada 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.

Como hemos expuesto, la parte dispositiva del Decreto cuya aprobación se pretende está integrada por un artículo único y una disposición final. También hemos señalado que el artículo único, bajo el título "Modificación del Decreto 42/2015, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación y se establece el currículo del Bachillerato en el Principado de Asturias", relaciona en dos apartados los preceptos del Decreto que son objeto de modificación; en

concreto, resultarían afectados tres apartados del artículo 8, dedicado a la “Organización del segundo curso del Bachillerato”. Dada su adecuación a las previsiones establecidas en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, no advertimos objeción alguna en cuanto a la empleada para abordar la modificación que es objeto del proyecto de Decreto que examinamos.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

A tenor de lo establecido en las Directrices de técnica normativa, “el preámbulo responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”.

En el expediente analizado se observa que en el preámbulo se incluye una referencia expresa a los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la LPAC. Al respecto, tal y como hemos señalado en la consideración segunda, este Consejo ha tenido ocasión de indicar en el Dictamen Núm. 252/2017 que, dado que “la justificación a que se refiere la Ley básica puede resultar incompatible con la concisión que ha de perseguir la redacción de los textos normativos en aras de su sencillez y claridad (...), consideramos suficiente a los efectos de cumplir el citado mandato legal la utilización de una fórmula” -a la que se acude en otras normas- “mediante la que se deja constancia de que se ha analizado la adecuación de su texto a los principios de buena regulación, siempre que dicho análisis haya sido efectivamente acometido y sus resultados reflejados en la memoria correspondiente o en los estudios e informes preparatorios del proyecto en cuestión”.

Ahora bien, en este contexto no puede soslayarse que las eventuales carencias de ese análisis vinculadas al escenario de incertidumbre en el que se

elabora la norma se residencian durante su tramitación, y como tales han sido abordadas en la consideración segunda de este dictamen.

II. Parte dispositiva.

De conformidad con lo señalado en la Guía anteriormente citada, en el caso de disposiciones modificativas el “texto de la modificación irá sangrado y entrecomillado”, siendo necesario, por tanto, efectuar el correspondiente sangrado del contenido del precepto modificado.

Por otra parte, se advierte una errata en el texto de la modificación del artículo 8.3.c), en el que debe sustituirse la referencia a la modalidad de Bachillerato de “Humanidades y Ciencias Sociales”, mención que aparece duplicada, por la de “Artes”.

Por último, respecto a la entrada en vigor de la norma, en el expediente queda de manifiesto la vocación de que se aplique en el curso 2020-2021, para lo que se acude a la supresión de la *vacatio legis* en su disposición final. No obstante, advertido que la disposición proyectada está llamada a integrarse en otra -la modificada- en la que se habilita al titular de la Consejería para su desarrollo y aplicación, ello permite arbitrar los oportunos mecanismos para que el alumnado de 2.º de Bachillerato pueda acceder a la asignatura en el curso 2020-2021, pese a que los plazos de matriculación estén agotados. En consecuencia, esa inmediata vigencia de la norma puede elevarse a mandato, si así lo estima el Consejo de Gobierno, introduciendo un segundo párrafo en la disposición final por el que se ordene que el titular de la Consejería establezca los referidos mecanismos para su implantación.

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

LA PRESIDENTA,