



GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

S. ref.:
 N. ref.: SSCC2019/48
 Asunto: Rmdo. Informe SSCC2019/48

Consejería de Educación y Deporte
Secretaría General Técnica
 C/ Juan Antonio de Vizarro, s/n
 41071 - Sevilla



Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSCC2019/48, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS SUPERIORES DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE BIENES CULTURALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA "

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS	17/09/2019 13:06	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpxD&\$20Ik87Ok0ewZCffW0PEBCI	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/

INFORME SSCC2019/48 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS ENSEÑANZAS ARTÍSTICAS SUPERIORES DE CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE BIENES CULTURALES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Asunto: Enseñanzas superiores de restauración de bienes culturales. Remisiones normativas y Lex Repetita.

Remitido por el Ilmo Sr. Secretario General de la Consejería de Educación y Deporte, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO.- Con fecha 30 de julio de 2019 se ha remitido proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto establecer las enseñanzas artísticas superiores de conservación y restauración de bienes culturales en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Según la Memoria Justificativa: *"El objeto del presente proyecto de Decreto es establecer las enseñanzas artísticas superiores de conservación y restauración de bienes culturales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así mismo, se establece el plan de estudios de la titulación correspondiente, en sus especialidades de Bienes Arqueológicos, Documento Gráfico, Escultura, Pintura, Textiles y Mobiliario, atendiendo al perfil profesional cualificado propio del ámbito de las artes plásticas y de las citadas especialidades, de manera que se asegure una formación completa y de calidad.*

A tal fin, a partir del contenido básico regulado en el Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo, se disponen las seis especialidades establecidas en el mismo, así como las distintas materias y si organización en asignaturas, asignándoles a cada una de ellas el número de créditos y estableciendo el curso o los cursos en que deberán realizarse, así como el horario lectivo semanal, sus contenidos y competencias.

Así mismo, se especifican los criterios de evaluación, se contempla la realización de un trabajo de fin de estudios, se establece la realización de prácticas externas, con indicación de los cursos en que deberán llevarse a cabo, concretando su número de créditos y se confía a los centros docentes la determinación de la oferta de asignaturas optativas".

SEGUNDA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 52.2 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que *"Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, el establecimiento de los planes de estudio (...)"*.

Código:	43CVe818HDTUEA530NwnrxFGph/f+f	Fecha	13/09/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	1/6	

Por otra parte el artículo 149.1.30ª de la Constitución preceptúa que el Estado tiene la competencia exclusiva para 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".

A tenor de ello, consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencias para el dictado del presente borrador.

TERCERA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, comenzando por la normativa estatal, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, señala en su artículo 58.1 que "Corresponde al Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas y al Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas, definir la estructura y el contenido básicos de los diferentes estudios de enseñanzas artísticas superiores regulados en esta Ley".

El artículo 57 dispone que "1. Tienen la condición de estudios superiores en el ámbito de las artes plásticas y el diseño los estudios superiores de artes plásticas y los estudios superiores de diseño. La ordenación de estos estudios comportará su organización por especialidades. 2. Para el acceso a los estudios superiores a que se refiere este artículo se requerirá estar en posesión del título de Bachiller y superar una prueba de acceso, regulada por las Administraciones educativas, en la que se valorarán la madurez, los conocimientos y las aptitudes para cursar con aprovechamiento estos estudios. 3. Los estudios superiores de Artes Plásticas, entre los que se incluyen los estudios superiores de cerámica y los estudios superiores del vidrio, conducirán al título Superior de Artes Plásticas en la especialidad que corresponda, que queda incluido a todos los efectos en el nivel 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior y será equivalente al título universitario de grado. Siempre que la normativa aplicable exija estar en posesión del título universitario de Grado, se entenderá que cumple este requisito quien esté en posesión del título Superior de Artes Plásticas".

El Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que viene a regular el sistema de créditos, calificaciones, contenido básico de los planes de estudios y acceso a los estudios de los Títulos Superiores de Enseñanzas Artísticas.

Más concretamente, ha de mencionarse el Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo, por el que se regula el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores de conservación y restauración de bienes culturales establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, el cual establece de manera pormenorizada el régimen jurídico de dichas enseñanzas.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, indicando en su artículo 88.1 que "La organización de las enseñanzas artísticas superiores, el acceso y la obtención del título correspondiente se realizarán de acuerdo con lo recogido en la sección tercera del Capítulo VI del Título I de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo".

Código:	43CVe818HDTUEA530NwnrxFGph/f+f	Fecha	13/09/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	2/6



CUARTA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 17 artículos, una disposición adicional, tres disposiciones finales y tres Anexos.

QUINTA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5.1.- Sobre el trámite de audiencia, consideramos especialmente relevante que se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

5.2.- En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones". Entendemos que sí procede dicho Dictamen, toda vez que se están desarrollando en Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, y el Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo, que a su vez están ejecutando el artículo 58.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, así como la Sección 3ª del Capítulo VI del Título II de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre.

En este sentido y respecto a la normativa estatal, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2004, Rec. nº 3997/2001:

"...cuando se dicta un Decreto autonómico en virtud de las competencias atribuidas en la materia por la Ley del Medicamento, que tiene carácter de básica, dicho reglamento pertenece a la categoría de los que la Sala viene considerando como ejecutivos de las leyes.

Esta apreciación no resulta desvirtuada porque el Decreto autonómico en cuestión se limite a adaptar al ámbito de la Comunidad Autónoma ciertos Reales Decretos estatales de desarrollo de la Ley del Medicamento. Pues debe considerarse evidente que, al ejercer potestades normativas en el marco de la Ley básica estatal, la Comunidad Autónoma esta ejerciendo una potestad reglamentaria propia con un contenido autónomo respecto a la del Estado. Por ello, a efectos de la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Estado, los Decretos como aquel sobre el que versa el proceso no pierden su carácter de normas ejecutivas de la ley, toda vez que pueden establecer un contenido complementario, precisamente en virtud de las potestades autonómicas. Por ello debe considerarse preceptivo requerir informe del Consejo de Estado de acuerdo con el artículo antes citado de su Ley Orgánica reguladora, o en su caso, del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma".

SEXTA.- Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Código:	43Cve818HDTUEA530Nwn rxFGph/ f+f	Fecha	13/09/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	3/6	

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

SÉPTIMA.- Entrando en el análisis del texto, advertimos que más allá de las reproducciones de la norma estatal y las especificaciones de los Anexos, como se desarrollará a continuación, no parece apreciarse un contenido sustantivo propio que motive el dictado de un decreto, por lo que tendría que motivarse en el expediente dicha justificación.

En este sentido, se observa que en algunos preceptos no se llegan a especificar las cuestiones donde la normativa estatal se remite a las Comunidades Autónomas, como ocurre por ejemplo con el Artículo 12.7 o los apartados 2 y 3 del Artículo 15.

OCTAVA.- En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

7.1.- El texto contiene numerosas remisiones normativas. Conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa: " 64. No proliferación. Deberá evitarse la proliferación de remisiones. 65. Uso de la remisión. Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad. 66. Indicación de la remisión. La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con». 67. Modo de realización. Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta".

Por tanto las remisiones habrán de cumplir los mentados requisitos. Teniendo en cuenta que el proyecto realiza demasiadas de estas remisiones, en especial al Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo, podría efectuarse una remisión general al mismo, limitándose el borrador a regular las peculiaridades propias aplicables a nuestra Comunidad Autónoma.

7.2.- Sin perjuicio de lo anterior, la reproducción de artículos y previsiones de otras disposiciones habría de realizarse siempre con remisión a la norma correspondiente, y de manera literal para evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita*, pues según el Consejo Consultivo en Dictamen n.º 815/13:

"el Supremo intérprete de la Constitución ha advertido que este procedimiento de repetición <<al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está

Código:	43Cve818HDTUEA530NwnrxFGph/f+f	Fecha	13/09/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	4/6	

inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad>> (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1.c; y 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8). Sobre esta problemática cabe remitirse a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en sentencias posteriores [SSTC 62/1991, FJ 4.b); 147/1993, FJ 4; 162/1996, FJ 3; 150/1998, FJ 4; 341/2005, FJ 9; y 135/2006, FJ 3].

(...) Del mismo modo, en su sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado (FJ 3.º) y recuerda en este sentido habido en la sentencia 76/1983 (FJ 23) ante el supuesto de reproducción por ley de preceptos constitucionales, o los referidos a otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 y 26/1982, entre otras), así como ante supuestos en que por ley ordinaria se reiteran preceptos contenidos en una ley orgánica. En opinión del Tribunal se trata de prácticas, todas ellas, <<que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía>>.

Sin perjuicio de lo anterior, tal y como se indica en el dictamen 567/2011, este Consejo ha hecho notar que de la jurisprudencia constitucional no se infiere un criterio formalista o automático, en virtud del cual la mera reproducción de un precepto estatal habría de acarrear tacha o reproche por vicio de incompetencia. Por el contrario, y desde una perspectiva material o sustantiva, se trata de evitar, no ya la eventual "desactivación" de la remisión autonómica a la norma estatal como consecuencia de una sobrevenida derogación de ésta (lo que de suyo no habría de plantear problemas especiales), sino más bien, y entre otros efectos negativos y no consentidos por la institución, que de la "importación" del precepto estatal y su inserción en un tejido normativo distinto pudiera seguirse -por ejemplo- una reinterpretación de la norma estatal o la opción por uno de sus sentidos posibles, reduciendo así su alcance o contenido. En tales casos, obvio es decirlo, de modo indirecto o inadvertidamente, la norma estatal podría verse ilegítimamente manipulada a resultas de su introducción en un texto legal diverso".

El Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 570/2016 continúa destacando que:

"Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido.

Código:	43CVe818HDTUEA530NwnrxFGph/f+f	Fecha	13/09/2019
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	5/6



En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita". Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma".

Se recuerda también en este punto el Dictamen 277/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía, relativo al Anteproyecto de Ley de Educación de Andalucía: *"En suma, en los supuestos en que se ha considerado necesario la reproducción de normas básicas estatales para facilitar una visión unitaria y una comprensión global de la materia regulada, como sucede en el que ahora centra nuestra atención, este Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar esa posible vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida".*

Por tanto, en primer lugar el empleo de la técnica de la *lex repetita* ha de realizarse de manera restringida al generar confusión, falta de seguridad jurídica e incluso poder ser causa de inconstitucionalidad, debiendo evitarse en la medida de la posible. En segundo término, en caso de ser necesaria, la reproducción ha de hacerse de manera literal, a fin de evitar variaciones que puedan desvirtuar el texto de la normativa estatal. Y en tercer lugar, esta reproducción ha de estar plenamente motivada, más cuando en el presente supuesto el proyecto objeto de informe realiza multitud de remisiones al Real Decreto 635/2010, de 14 de mayo.

7.3.- Una vez hecha alusión a una norma por primera vez en la Parte Expositiva o en el articulado, bastará para las sucesivas con hacerlo a su número y fecha de aprobación, como por ejemplo "Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo".

7.4.- Las previsiones normativas e hipótesis de futuro habrían de redactarse en futuro de indicativo y no en presente.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jaime Vaillo Hernández.

Código:	43Cve818HDTUEA530NwnrxFGph/f+f	Fecha	13/09/2019	
Firmado Por	JAIME VAILLO HERNANDEZ			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	Página	6/6	