



Roj: **STSJ CL 1465/2016 - ECLI:ES:TSJCL:2016:1465**

Id Cendoj: **47186330032016100215**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **3**

Fecha: **01/04/2016**

Nº de Recurso: **1122/2014**

Nº de Resolución: **509/2016**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER ZATARAIN VALDEMORO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

SENTENCIA: 00509/2016

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEON

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección : 003

VALLADOLID

-

N11600

C/ ANGUSTIAS S/N

N.I.G: 47186 33 3 2014 0101569

Procedimiento : PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001122 /2014 /

Sobre: EDUCACION Y UNIVERSIDADES

De D./ña. ASOCIACION NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS Y MATERIAL DE ENSEÑANZA (ANALE)

ABOGADO ALVARO MARTINEZ RIVERO

PROCURADOR D./D^a. ABELARDO MARTIN RUIZ

Contra D./D^a. CONSEJERIA DE EDUCACION -JUNTA DE CASTILLA Y LEON-

ABOGADO LETRADO COMUNIDAD

Ilmos. Sres. Magistrados:

Don AGUSTÍN PICÓN PALACIO

Doña MARÍA ANTONIA DE LALLANA DUPLÁ

Don FRANCISCO JAVIER PARDO MUÑOZ

Don FRANCISCO JAVIER ZATARÁIN Y VALDEMORO

En Valladolid, a uno de abril de dos mil dieciséis.

La Sección Tercera de la **Sala de lo Contencioso-Administrativo** del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados al margen, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA NÚM. 509



En el **recurso contencioso-administrativo núm. 1122/14** interpuesto por **la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS Y MATERIAL DE ENSEÑANZA (ANELE)**, representada por el Procurador Sr. Martín Ruiz y defendida por el Letrado Sr. Martínez Rivero, contra la ORDEN EDU/519/2014, de 17 de junio, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León, siendo parte demandada **la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León**, representada y defendida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido **ponente** el Magistrado don FRANCISCO JAVIER ZATARAÍN Y VALDEMORO, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito de fecha 5 de septiembre de 2014 la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS Y MATERIAL DE ENSEÑANZA (ANELE) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la ORDEN EDU/519/, de 17 de junio, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 117, de 20 de junio).

SEGUNDO.- Por interpuesto y admitido el presente recurso y recibido el expediente administrativo, la parte actora dedujo en fecha 05.02.2015 la correspondiente demanda en la que solicitaba se dicte sentencia por la que se declare la nulidad de la orden en su integridad por defectos en su elaboración o subsidiariamente la nulidad de sus arts. 19.5 y 19.7.

TERCERO.- Una vez se tuvo por deducida la demanda, confiriéndose traslado de la misma a la parte demandada para que contestara en el término de veinte días, mediante escrito de fecha 06.05.2015 la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se opuso a las pretensiones actoras solicitando la desestimación del recurso, con imposición de costas a la parte demandante.

CUARTO.- Contestada la demanda se fijó la cuantía del recurso en indeterminada, recibándose el proceso a prueba, practicándose la que fue admitida con el resultado que obra en autos, presentando las partes sus respectivos escritos de conclusiones los días 29.07.2015 y 11.09.2015, quedando las actuaciones en fecha 15.09.2015 pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó el día 31.03.2016.

QUINTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado los trámites marcados por la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), aunque no los plazos en ella fijados dado el volumen de trabajo y la pendencia que existe en la Sala. El orden de despacho y decisión de este proceso resulta de dar cumplimiento al artículo 66 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Disposición impugnada y pretensiones de las partes.

La ORDEN EDU/519/2014, de 17 de junio, estableció el currículo y reguló la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León (BOCYL núm. 117, de 20 de junio). Además, a los efectos de su impugnación subsidiaria, ha de recordarse que su art. 19, "Materiales y recursos de desarrollo curricular.", dispone en sus apartados 5 y 7 que " 5. *La consejería competente en materia de educación ofrecerá plataformas digitales de acceso a toda la comunidad educativa que, con pleno respeto a lo dispuesto en la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual, incorporen materiales y recursos seleccionados de acuerdo con parámetros de calidad metodológica, adopción de estándares abiertos y disponibilidad de fuentes que faciliten su difusión, adaptación, reutilización y redistribución y serán reconocidos como tales.* 6. ... 7. *Los libros de texto adoptados, considerados como el material curricular destinado a ser utilizado por el alumnado que desarrolla de forma global para cada área de cada curso el currículo establecido en los Anexos I.B y I.C de esta orden, no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años, si bien el titular de la dirección general con competencias en materia de ordenación académica podrán concretar el periodo mínimo establecido. Excepcionalmente, cuando la programación docente así lo requiera, los titulares de las direcciones provinciales de educación podrán autorizar la modificación del plazo establecido, previo informe favorable del área de inspección educativa.* "

La Asociación actora alega en la demanda que la orden recurrida es nula de pleno derecho por las siguientes razones **formales** : 1ª) omisión del trámite de audiencia previa o información pública a su promulgación, arts. 75.3 y 76 de la Ley del Gobierno de Castilla y León , artículo 5.m) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, 2ª) la omisión de la memoria sobre su oportunidad, acierto y legalidad del texto, 3ª) falta del



dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León - art. 4.4.1d) de la Ley 1/2002 -. Subsidiaria y **materialmente** , opone la nulidad de pleno derecho del art. 19.7 de esa orden al prohibir la sustitución de los libros de texto por un periodo de cuatro años por vulnerar el principio de jerarquía normativa al contravenir frontalmente la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2006 , de 3 de mayo, de Educación (LOE), vulnerar la autonomía pedagógica de los centros, la libertad de cátedra de los docentes, y el art. 1 de la 15/2007 de Defensa de la Competencia.

La Administración educativa autonómica se opone a la demanda alegando que la Orden EDU/519/2014, de 17 de junio no precisaba de la reclamada audiencia pública en aplicación del artículo 75.3 de la Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, toda vez que el referido decreto fue informado por el Consejo Escolar de Castilla y León, que no era preceptiva la elaboración de una memoria explicativa toda vez que fue elaborada por un consejero autonómico, y que no era preceptivo tampoco el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León toda vez que no se trataba de un reglamento o disposición de carácter general dictado en ejecución de las leyes (artículo 4 de la ley 1/2002). Sobre el fondo material del debate, defiende la plena competencia de la administración educativa para crear la plataforma digital de apoyo material a la educación, resaltando su naturaleza complementaria y no sustitutiva. Igualmente y en relación con la limitación de sustitución de los libros de texto durante un período de cuatro años, recuerda que en decretos anteriores dictados en desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación no sea cuestionado tal limitación, y que la misma se puede inferir del tenor actual de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación, advirtiendo también de la importancia que tiene la actividad inspectora regulada en el Real Decreto 1744/98, de 31 julio, y que también fija una limitación cuatrienal mínima (afirma que el Real Decreto 1744/1998, de 31 de julio, que establece la prohibición de sustitución de libros durante un periodo mínimo de cuatro años no está en oposición con la LOE de 2006, de ahí que en desarrollo de ésta las Órdenes EDU/1045 y 1046/2007, y 1061/2008, en su redacción dada por la Orden EDU/87/2013, de 19 de febrero, mantuvo dicha prohibición, no incorporando la LOMCE modificación alguna en la materia, por lo que en su desarrollo se dictó el Decreto 23/2014, de 12 de junio, sobre el ejercicio de la autonomía pedagógica de los Centros dentro de la regulación y límites que determine la Administración educativa; que es partir de ahí donde se fundamenta la posterior Orden EDU/519/2014, de 17 de junio (BOCYL de 20 de junio), que establece la prohibición y la posible modificación excepcional; que, en definitiva, la permanencia del mismo libro de texto durante cuatro años ya se contenía en la hoy derogada LOCE de 2002, por más que dicha obligación no haya fuese recogida en la LOE de 2006, que tampoco la excluye, siendo numerosos los reglamentos autonómicos de establecimiento de currículos de las diferentes enseñanzas los que contienen preceptos en los que se establecen la obligación de mantener los libros al menos cuatro años). Recuerda que en esencia todo obedece a una mayor protección económica de las familias con alumnado en la que se incardina, también, el sistema de becas individuales, colectivas o el programa "Releo".

SEGUNDO.-Sobre la inexistencia de un trámite específico de audiencia e información pública. Estimación de motivo.

La posición de la administración demandada es entender que el presente reglamento, por aplicación del artículo 76 en relación con el artículo 75.3 de la Ley 3/2001 , al haber sido consultada la asociación recurrente a través del Consejo Escolar de Castilla y León, dado que el referido órgano consultivo está integrado, entre otros por representantes de las organizaciones empresariales (artículo 3.1.g) del decreto 314/99 que lo regula), se ha cumplido la referida audiencia. Que igualmente los ciudadanos de Castilla y León han informado colectivamente, por lo que no se ha incumplido la Ley 2/2010, de 11 marzo de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En primer lugar, debe reseñarse la singular importancia que presenta la ORDEN EDU/519/2014, de 17 de junio. La misma, nada menos, establece el currículo y regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León. Pocas materias pueden afectar a cuestiones tan sensibles como es la educación de los hijos. Es una materia directa e intrínsecamente relacionada con multitud de derechos constitucionales como puedan ser el conocimiento del castellano, la libertad ideológica, la libertad religiosa, la libertad de expresión, la libertad de cátedra, el derecho a la educación, el de los padres a elegir la formación religiosa y moral de sus hijos (artículos 3 , 16 , 20 , 27... etc. de la Constitución Española). Ello se apunta pues, si el respeto al principio constitucional de audiencia (artículo 105.a) CE ?78) ha de ser exquisito, con mayor razón deberá serlo si se afecta a derechos constitucionales especialmente sensibles. Y aún más; si las empresas integrantes de la asociación recurrente forman parte del sistema educativo español, como explícitamente declara el art. 2.bis.1 de la LOE , de nuevo resulta imprescindible acentuar la obligación de audiencia.

Sobre la base del anterior enfoque riguroso que se va a adoptar, esta Sala entiende que, en absoluto, se ha respetado el principio de audiencia. Que la referida orden es una disposición de carácter general; que es un reglamento, es algo que ninguna parte cuestiona (debate distinto es la naturaleza de reglamento ejecutivo o



independiente, que se verá más adelante). Por lo tanto, si la administración autonómica adoptase o hubiera adoptado una posición mínimamente respetuosa con todos los actores afectados por el dictado de la referida orden, habría abierto un amplio periodo de información pública o de audiencia para que todos los posibles interesados hubieran podido manifestarse. Lo contrario implica, como así ha sido, convertir en papel mojado leyes que para sí misma ha dictado, incluso recientemente. De poco sirve promulgar la Ley 2/2010, de 11 marzo de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León, reconocer a estos la posibilidad de intervenir en lo público, si luego, materialmente, no se le da esa oportunidad.

Pero esencialmente, lo que entiende este Tribunal, es que la intervención del Consejo Escolar de Castilla y León no satisface la audiencia o información pública constitucionalmente exigida. En primer lugar, la redacción del precepto citado por la defensa de la administración de Castilla y León, no es la aplicable, pues la dada por el artículo 6 de la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, no estaba en vigor al tiempo de los hechos. El tenor literal del precepto era el perfilado por la Ley 1/2011 " *Artículo 75. Proyectos de Ley. 3. El anteproyecto irá acompañado de una memoria en la que se incluirán: a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias. b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad. c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación. d) ... e) Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas. f) ... g) ... 4. El anteproyecto de ley se enviará a las restantes Consejerías para su estudio y, previo informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y de los órganos consultivos cuyo dictamen tenga carácter preceptivo, se someterá a la Junta de Castilla y León para su aprobación y remisión a las Cortes de Castilla y León.* ".

Por otro lado, el artículo 76 de la referida ley establece que " *Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior.* ", Por lo que el cumplimiento de esos trámites, sea un decreto o una orden autonómica, si reviste naturaleza reglamentaria o de disposición de carácter general, es obligado, sin que quepa mantener la distinción que pretende la defensa de la administración demandada.

En segundo lugar, y aun aceptando como argumento de oposición que el trámite de audiencia puede verse colmado a través de la intervención de organizaciones o asociaciones que agrupan o representen a los ciudadanos (que es el tenor literal de la norma cuya aplicación retroactiva se pretende por la defensa de la administración demandada - " *Los trámites de audiencia e información pública no serán necesarios en aquellas disposiciones que regulen órganos, cargos y autoridades, así como respecto de las disposiciones orgánicas de la Administración de la Comunidad y sus organismos o entidades dependientes o adscritas a la misma. Tampoco resultarán necesarios estos trámites cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado en la emisión de informes y consultas en el proceso de elaboración del texto.* "-), entender que el informe del Consejo Escolar autonómico ha satisfecho el principio de audiencia resulta excesivo. Si la orden autonómica ha establecido una limitación temporal mínima de validez de los libros de texto, bien que entre otras cuestiones de mayor importancia, resulta elemental oír a los editores de los referidos manuales, pues no en vano forman parte del sistema educativo ex. Art. 2.bis.1 LOE . En la composición del Consejo Escolar no se integran los referidos editores directamente.

Es claro e indiscutido, que la finalidad u objeto del Consejo Escolar es garantizar la "adecuada participación de todos los sectores sociales afectados en la programación general de la enseñanza en sus niveles no universitarios" (artículo 1 de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo Escolar de Castilla y León). Es decir; se habla de programación de la enseñanza, la cual, desarrollada en su artículo 3, dista mucho de referirse a la prestación o regulación de los medios materiales utilizados en la enseñanza, escritos sensu. Y así, cuando en su artículo 5.4.g) prevé que formen parte del mismo " *Los representantes propuestos por las organizaciones empresariales que, de acuerdo con la legislación vigente, tengan la consideración de más representativas en Castilla y León* ", ello no significa que los editores hayan sido oídos. No es lo mismo una organización empresarial que una empresa editora, y no es lo mismo una organización empresarial mayoritariamente representativa en Castilla y León que una empresa editora. Por lo tanto, ni inmediata ni mediatamente han sido oídas estas últimas en la elaboración de la referida orden, no habiéndose satisfecho, en absoluto, el principio de audiencia.

Debe estimarse el motivo, lo que de suyo podría permitir finalizar a este Tribunal el análisis de la cuestión controvertida pero, la importancia del debate, aconseja continuar el examen de los demás motivos esgrimidos.

TERCERO.-Sobre la omisión de la memoria comprensiva de la oportunidad, acierto y legalidad de la orden/ EDU/519/2014, de 17 de junio y del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León - art. 4.4.1d) de la Ley 1/2002 - . Estimación de motivo.



Entiende la defensa de la administración demandada que el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se remite a la tramitación de los proyectos de ley de las disposiciones reglamentarias a aprobar por la Junta de Castilla y León, es decir por medio de decreto autonómico y no para los supuestos de aprobación por orden del consejero competente.

En principio, tal afirmación es correcta y conduciría a la desestimación del motivo, pero constata esta Sala un ejercicio excesivo de la competencia del consejero autonómico. Tal argumento hace supuesto de la cuestión debatida, y ello no es correcto en derecho.

El inicio adecuado del análisis del argumento pasa por despejar si es admisible en derecho que un reglamento ejecutivo pueda ser dictado por el titular del área, sea un ministro o un consejero autonómico, y no por el Gobierno del Estado o comunidad autónoma. Despejada esa posibilidad, habrá de analizarse, si se admite que por medio de una orden del consejero competente se pueda desarrollar una ley, si le resultan exigibles las garantías y trámites preceptivos que se establecen para los reglamentos ejecutivos, sean de Gobierno del Estado (reales decretos) o sean de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (decretos).

Para despejar la primera incógnita, basta acudir a la doctrina existente, la cual, si bien no es excesivamente clara, admite la posibilidad apuntada (existencia de órdenes autonómicas que promulguen reglamentos ejecutivos). La STS Sala 3ª, sec. 4ª, S 1- 7-2014, rec. 3211/2012, F. Jco. Séptimo, la aborda del siguiente modo: "... Y el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, cuya vulneración se denuncia en el motivo tercero, dispone que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en relación con: "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones."

Pues bien, ninguna duda cabe de que la Orden TIN 1362/2011 -al igual que, antes y después de ella, la Orden Ministerial de 18 de enero de 1967- tiene naturaleza reglamentaria e incide precisamente sobre las "salvedades" a la incompatibilidad entre el disfrute de la pensión de jubilación de la Seguridad Social con una determinada modalidad de trabajo, como es la actividad profesional colegiada. Esto lo reconocen incluso los propios recurrentes, por lo que la infracción que alegan del art. 165.1 LGSS no puede consistir en una contradicción frontal con el mismo de la Orden TIN 1362/2011.

La razón por la que los recurrentes consideran vulnerado el art. 165.1 LGSS es, más bien, que la Orden TIN 1362/2011 carece del rango necesario para determinar reglamentariamente las "salvedades" a que hace referencia el citado precepto legal. Los recurrentes afirman, dicho de otro modo, que el desarrollo reglamentario del art. 165.1 LGSS sólo puede hacerse mediante real decreto aprobado en Consejo de Ministros.

Ciertamente, el único órgano del Estado cuya potestad reglamentaria está contemplada y garantizada por la Constitución es el Gobierno. Ningún otro órgano disfruta de una atribución de la potestad reglamentaria directamente ex constitutione, similar a la que el art. 97 CE hace al Gobierno. Ello nunca ha sido interpretado, sin embargo, como una prohibición constitucional de que otros órganos de la Administración del Estado puedan ser titulares de la potestad reglamentaria si así lo establece la ley. Esta posibilidad ha sido siempre admitida en la tradición jurídica española. Cuestión distinta es, por supuesto, si la potestad reglamentaria legalmente reconocida a órganos de la Administración del Estado inferiores al Gobierno, como son los Ministros, habilita a su titular para dictar reglamentos ejecutivos en sentido propio; o si, por el contrario, esa potestad reglamentaria creada "ex lege" sólo alcanza a producir reglamentos independientes, naturalmente en aquellos ámbitos en que ello es constitucionalmente posible, como es señaladamente el autoorganizativo.

Lo normal es que las llamadas que las leyes hacen para su desarrollo reglamentario vayan dirigidas al Gobierno. De aquí que la mayor parte de los reglamentos ejecutivos de leyes estatales adopten la forma de real decreto. Pero la verdad es que no existe ninguna norma que, al menos expresamente, exija que ello deba ser siempre así. Tal exigencia, desde luego, no se encuentra en el texto constitucional. Tampoco se halla en la Ley del Gobierno, donde actualmente está regulada la potestad reglamentaria en la esfera estatal. En el art. 23 de dicho cuerpo legal se reconocen dos tipos de disposiciones reglamentarias: los reales decretos, que son aprobados por el Consejo de Ministros -o, en ciertos supuestos, sólo por el Presidente del Gobierno-, y las órdenes ministeriales. Y en ese mismo precepto legal, al establecer los límites de la potestad reglamentaria, no se dice que sólo los reales decretos puedan cumplir la función que él mismo caracteriza como "de desarrollo o colaboración con respecto a la ley". Por lo demás, el art. 4.1.b) de la propia Ley del Gobierno dispone que a los Ministros corresponde "ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento"; lo que sin duda constituye un reconocimiento de la potestad reglamentaria autoorganizativa o doméstica de los Ministros, mas no supone -por sí solo- una interdicción de su potestad reglamentaria ad extra.

Así las cosas, no cabe excluir de raíz, como pretenden los recurrentes, que el desarrollo reglamentario de normas con rango de ley pueda hacerse mediante orden ministerial. Ello es indudablemente inusual, cuando no excepcional; pero no cabe negar tal posibilidad cuando la norma legal que hace la llamada al desarrollo



reglamentario no se dirige específicamente al Gobierno. Ello es lo que sucede en el presente caso, en que además la Orden TIN 1362/2011 tenía por objeto simplemente modificar otra orden ministerial anterior. No está de más recordar, siempre en este orden de consideraciones, que el Tribunal Constitucional ha declarado que, si bien lo normal es que el desarrollo reglamentario de normas legales se haga por el Gobierno, la Constitución no excluye que la ley pueda encomendar esa tarea a otros órganos de la Administración del Estado o, en su caso, a otras entidades públicas tales como organismos autónomos y agencias independientes. Véanse, en este sentido, las STC 13/1988, 135/1992 y 133/1997.

La conclusión de cuanto queda expuesto es que el solo dato de que sea una orden ministerial no es fundamento suficiente para afirmar, como hacen los recurrentes, que la Orden TIN 1362/2011 vulnera el art. 162.1 LGSS.

Ocurre, sin embargo, que en la sentencia impugnada se dice, según se dejó anotado más arriba, que la Orden TIN 1362/2011 es producto de la potestad reglamentaria de autoorganización del Ministerio de Trabajo; algo que le da pie para excluir que fuese preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en su elaboración. Y es aquí precisamente donde se encuentra la infracción de los preceptos invocados por los recurrentes. En efecto, dicha caracterización de la Orden TIN 1362/2011 es errónea, tal como se desprende de todo lo razonado anteriormente: la regulación por vía reglamentaria de las "salvedades" a que hace referencia el art. 162.1 LGSS supone la elaboración y aprobación de un reglamento ejecutivo en sentido propio. Y en la elaboración de los reglamentos ejecutivos de leyes estatales, independientemente de que éste adopte la forma de real decreto o de orden ministerial, es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado. Así, al haber caracterizado la disposición impugnada como un reglamento independiente de naturaleza autoorganizativa y, en consonancia con ello, haber dado por buena la omisión del trámite de consulta al Consejo de Estado, la sentencia impugnada ha infringido los arts. 162.1 LGSS y 122.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Los motivos segundo y tercero de este recurso de casación deben ser estimados, con la consiguiente anulación de la sentencia impugnada. "

Es decir; que según el Alto Tribunal, la existencia de reglamentos ejecutivos con rango de orden autonómica (o ministerial) es válida, pero su rango no les legitima para prescindir del trámite de consulta al Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente. Y esta Sala, a lo dicho por nuestro Tribunal Supremo añade, en el presente caso, que si la existencia de reglamentos ejecutivos de rango inferior al real decreto (o decreto autonómico) es excepcional, y si ha de exigirse el dictamen del Consejo de Estado o equivalente autonómico (ex art. 22.3 de la LO 3/1980, de 22.04 del Consejo de Estado o art. 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León " *Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto aquellos que sean de carácter meramente organizativo* ") para cualquier reglamento ejecutivo, con mayor razón se deberá exigir este dictamen, cuya finalidad es, no lo olvidemos la de velar por la legalidad y acierto del reglamento, si se está haciendo un uso excepcional de esa potestad, con reducción de rango jerárquico reglamentario[1]. Y esa misma utilización excepcional justificará también exigir las demás garantías procesales que les son exigibles a los reglamentos ejecutivos más ortodoxos. Obvio es decir que la orden que se anula innova, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. Nótese que de su propia exposición de motivos así se explicita (por mor de la nueva regulación orgánica, el cambio de currículo, la potenciación de la autonomía de los centros...etc). No se trata entonces de un reglamento meramente interpretativo o de un reglamento independiente (organizativo en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración).

Lo que no puede hacerse es lo planteado por la defensa de la comunidad autónoma; esto es, utilizar un rango reglamentario inferior para hacer un reglamento ejecutivo, pese a su excepcionalidad, para así vulnerar los trámites y garantías de todo reglamento ejecutivo al haberse dictado por quien en principio no puede dictar esa norma ejecutiva. Si se admite el uso excepcional, con mayor razón se deberán mantener las garantías procesales y materiales, ya de por sí necesarias ante un uso normal.

En el caso concreto, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su art. 2.bis.2 define como las Administraciones educativas a los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa. Sin embargo, la habilitación reglamentaria la contiene la LOE en su art. 6 bis.1 que inequívocamente la defiere al **Gobierno** (" 1. Corresponde al Gobierno: ... 2. En Educación Primaria, en Educación Secundaria Obligatoria y en Bachillerato, las asignaturas se agruparán en tres bloques, de asignaturas troncales, de asignaturas específicas y de asignaturas de libre configuración autonómica, sobre los que las Administraciones educativas y los centros docentes realizarán sus funciones de la siguiente forma: a) Corresponderá al Gobierno: 1º Determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales. ... ") y por mor de reparto constitucional competencial, habrá de entenderse que cuando ese precepto habilita a las comunidades autónomas (como administraciones educativas que son), lo hace a su gobierno y no a su órgano inferior ("... c) Dentro de la regulación y límites establecidos por el Gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura



y Deporte, de acuerdo con los apartados anteriores, las Administraciones educativas podrán: 1º Complementar los contenidos del bloque de asignaturas ...").

No se comparte la interpretación que hace la defensa de la comunidad autónoma de que es el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria la norma que materializa esa habilitación a la comunidad autónoma para reglamentar, para desarrollar ejecutivamente la LOE, pues es claro que esa habilitación la hizo la propia LOE. De hecho, el RD 126/14 sólo la reitera, y prácticamente reproduce su tenor literal (art. 3). Y el Decreto 23/2014, de 12 de junio , por el que se establece el marco del gobierno y autonomía de los centros docentes sostenidos con fondos públicos, que impartan enseñanzas no universitarias en la Comunidad de Castilla y León no puede por menos que reconocer en su exposición de motivos que viene motivado por la modificación que a la LOE hizo la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa), por lo que no es el caso de un reglamento que se limita a seguir o desarrollar en forma inmediata otros reglamentos (STS de 25 de octubre de 1991 o de 13.10.2005).

Y en fin; una elemental prudencia normativa aconsejaba al órgano administrativo actuante oír a su órgano consultivo si se trataba, nada menos, de reglamentar por vía excepcional, una materia tan sensible como era la regulación del currículo de educación primaria en la comunidad, materia que de un modo coercitivo afectará a centenares de miles de alumnos de Castilla y León.

Y lo dicho más arriba, también constata la improcedencia de la omisión de la memoria explicativa que planteaba la recurrente. Se estima igualmente este doble motivo de impugnación.

CUARTO.- A mayor abundamiento.

Sobre la nulidad de pleno derecho del art. 19.5 y 7 de esa orden al decidir crear plataformas digitales y prohibir la sustitución de los libros de texto por un periodo de cuatro años por vulnerar el principio de jerarquía normativa al contravenir frontalmente la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2006 , de 3 de mayo, de Educación (LOE), vulnerar la autonomía pedagógica de los centros, la libertad de cátedra de los docentes, y el art. 1 de la 15/2007 de Defensa de la Competencia.

Con independencia de la nulidad de la orden que ya se declaró conforme a lo expuesto más arriba, resulta necesario a juicio del Tribunal realizar determinadas consideraciones, ello con valor de mera reflexión.

Recordemos, como se dijo más arriba que la ORDEN EDU/519/, de 17 de junio, en su art. 19 disponía, bajo el título "Materiales y recursos de desarrollo curricular." que "... 5. La consejería competente en materia de educación ofrecerá plataformas digitales de acceso a toda la comunidad educativa que, con pleno respeto a lo dispuesto en la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual, incorporen materiales y recursos seleccionados de acuerdo con parámetros de calidad metodológica, adopción de estándares abiertos y disponibilidad de fuentes que faciliten su difusión, adaptación, reutilización y redistribución y serán reconocidos como tales. 6. ... 7. Los libros de texto adoptados, considerados como el material curricular destinado a ser utilizado por el alumnado que desarrolla de forma global para cada área de cada curso el currículo establecido en los Anexos I.B y I.C de esta orden, no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años, si bien el titular de la dirección general con competencias en materia de ordenación académica podrán concretar el período mínimo establecido. Excepcionalmente, cuando la programación docente así lo requiera, los titulares de las direcciones provinciales de educación podrán autorizar la modificación del plazo establecido, previo informe favorable del área de inspección educativa. "

I.- En relación con el primer inciso, pretende la nulidad de la orden al advertir esta de la decisión autonómica de ofrecer plataformas digitales de acceso a toda la comunidad educativa que incorporen materiales y recursos. Entiende que se afecta a la normativa sobre economía sostenible (Ley 2/2011 de Economía Sostenible), de tal forma que toda iniciativa normativa que se adopte, debe estar justificada por una razón de interés general (art. 4.2 Ley 2/2011) inexistente en este caso cuando precisamente las editoriales asociadas a ANELE ya ofrecen en el mercado sus propios recursos digitalizados a través de sus plataformas; que se trata de prácticas restrictivas o distorsionadoras de la competencia ni, finalmente, se ha realizado un análisis previo de esta intervención en el mercado editorial digital por parte de la Administración (art. 5 ley 2/2011).

Sin embargo, con facilidad debe desecharse este argumento, pese a la existencia de la STSJ Cataluña citada y que a esta Sala no vincula, pues ni hay acreditada afectación de esa competencia distorsionada ni le está vedado -en abstracto- a una administración pública concurrir en el mercado junto a sujetos privados. La asociación recurrente, por entender que afecta a sus intereses, cuestiona hasta el programa de préstamo de libros de texto (Programa "Releo"), cuando, perfectamente podría analizarse la situación desde el prisma inverso; por ejemplo los centros de enseñanza concertada que como tales y en el ejercicio de su autonomía imponen a los alumnos determinados libros de texto, precisamente publicados por las propias editoriales



dependientes de esos centros. La actual situación de significativa carestía de los libros de texto, y la gran afectación de la economía familiar es un hecho notorio e indiscutible, propiciado, directamente por la acción de las editoriales. Y además de notorio, es un problema social del que ya se han hecho eco y tratan de paliar las diferentes administraciones competentes, sirviendo de ejemplo la exposición de motivos de la orden EDU/838/2014, de 30 de septiembre, por la que se convocan ayudas destinadas a la adquisición de libros de texto para la creación y/o mantenimiento de bancos de libros de texto en los centros privados concertados de la Comunidad de Castilla y León, que impartan niveles obligatorios de enseñanza, para el curso 2014/2015 o de la ORDEN EDU/768/2014, de 4 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para financiar la adquisición de libros de texto dirigidas al alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León ("...*La importante demanda social orientada a obtener ayudas para compensar los gastos que se ocasionan a las familias con motivo de la adquisición de libros de texto, hace preciso convocar ayudas económicas para financiar dichos gastos, dentro de las disponibilidades presupuestarias de esta Comunidad Autónoma.*").

La esencia de la decisión política de creación de esas plataformas digitales no precisa de un expediente administrativo previo. Cuestión diferente es el proceso concreto de creación de la plataforma.

Por otro lado, resultó significativo el silencio mantenido en conclusiones por la defensa de la recurrente cuando la defensa de la administración demandada advirtió de la finalidad meramente complementaria de esas plataformas.

II.- Respecto de la decisión de la orden EDU/519/2014, de 17 de junio, por la que se impide la sustitución de los libros de texto durante un período mínimo de cuatro años, salvo que excepcionalmente, la programación docente así lo requiera, la asociación recurrente plantea, en esencia, la falta de cobertura legal de esa decisión reglamentaria, la vulneración de la autonomía pedagógica de los centros y de la libertad de cátedra de los docentes en el proceso de selección y adopción de los libros de texto y demás materiales educativos y la afectación de la libre competencia (art. 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia), toda vez que la restringe en el sector editorial.

Sobre la primera objeción, ha de recordarse que la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en su Disposición Adicional Tercera (De los libros de texto y demás materiales curriculares) establecía que " 1. *Corresponde a la autonomía pedagógica de los centros educativos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas. Los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos elegirán los libros de texto y demás materiales curriculares, cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. Las Administraciones educativas determinarán la intervención que, en el proceso interno de adopción de los libros y demás materiales curriculares, corresponde a otros órganos del centro. ... 4. Con carácter general, los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años. Excepcionalmente, cuando la programación docente lo requiera, las Administraciones educativas podrán autorizar la modificación del plazo anteriormente establecido.* ", limitación que la norma actual no ha reproducido (v. DA Cuarta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación).

Ahora bien; con independencia de que otras órdenes autonómicas anteriores que incorporaban similar limitación no hayan sido cuestionadas entonces por la asociación recurrente (artículos 8.3, 10.2 y 16.2 de las Órdenes EDU/1045/2007, de 12 de junio, EDU/1046/2007, de 12 de junio y EDU/1061/2008, de 19 de junio, que regulaban, respectivamente, la implantación y el desarrollo de la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato, en la Comunidad de Castilla y León, tras su modificación mediante Orden EDU/87/2013, de 19 de febrero), a juicio de la Sala tal limitación no puede entenderse que pudiera ser un exceso de la orden.

Ello por las siguientes razones:

La primera; que calificar esa pervivencia cuatrienal de los libros de texto y materiales curriculares adoptados como limitación es un exceso conceptual. La elección de un determinado libro de texto es un acto multifacético, con afectación de diferentes personas titulares todas ellas de derechos e intereses legítimos, no debiendo olvidar que los derechos de unos finalizan donde comienzan los derechos de otros (ex. Art. 10 CE ?78) Así, la comunidad docente, que tiene el mayor peso en la decisión de elegir el material, no asume los costes económicos de esa decisión. Y por el contrario, las familias, que sí asumen ese coste, carecen de un peso decisivo en la adopción de ese material. Por el contrario, las empresas editoras de libros de texto obtienen un mayor beneficio económico cuanto más frecuentemente se varían esas elecciones. En la enseñanza concertada, el problema es más claro aún pues ya no corresponde la elección a los "órganos de coordinación didáctica de los centros públicos", como refiere la LOE sino al propio centro, quien sigue su ideario y, además, generalmente posee su propia editorial.



Por lo tanto, esa decisión reglamentaria, calificada como "limitación" por la asociación recurrente, no lo es para otros integrantes de la comunidad educativa, y especialmente, para los más directamente integrantes de la misma; docentes y alumnos. Por otro lado, a esa pervivencia, ya se ocupó el legislador primero y el poder reglamentario ahora de dotarle de una necesaria flexibilidad permitiendo el soslayo de ese plazo de permanencia en supuestos de modificaciones de la programación.

La segunda; la habilitación normativa recibida era para reglamentar currículo aparte y entre otros aspectos, la autonomía de los centros educativos. Tras residenciar en ellos la elección del material curricular, incluyendo libros de texto, como exigía la LOE, se recuerda por esta ley que " 2. La edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. En todo caso, éstos deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por cada Administración educativa. ... 3. La supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente Ley." . Es decir; que pese a esa autonomía de decisión, la administración educativa mantiene sus potestades de inspección, y no es entonces un exceso que en ejercicio de esas potestades inspectoras se imponga la pervivencia de esos libros de texto durante un cuatrienio. Si la administración autonómica mantiene la potestad inspectora, y si puede velar por la adecuación del contenido, por ejemplo a los principios constitucionales, también puede velar por la estabilidad de esos contenidos.

La tercera; si el currículo no varía, si no hay una modificación en la programación docente, en principio no deben variar los libros de texto, salvo que se revelen como significativamente inadecuados, lo que apunta en una más que segura estabilidad de los textos, incluso más allá de esos cuatro años. Ello, claro está siempre que lo que se busquen por las editoriales no sea una obsolescencia premeditada y programada del material que por ellas se suministra.

La cuarta; en términos de exclusiva doctrina administrativa. No siendo el presente un supuesto de delegación recepticia, nos hallamos en el tradicional límite que para todo reglamento ejecutivo supone el desarrollo de "todo lo indispensable" que como complemento su ley precisa. Y en lo que ahora importa, ese límite cuatrienal, no puede ser tildado como exceso a esa delegación. Tal límite, materialmente, se reveló como adecuado bajo la normativa posterior, no se olvide. Es por tanto un contenido que en su momento se consideró por el titular de la potestad reglamentaria como contenido indispensable de desarrollo de la ley, siendo la situación jurídica y legal existente en la actualidad idéntica en lo que a esta cuestión atañe.

La autonomía pedagógica de los centros educativos en cuanto a la adopción de los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas -recogida en la LOCE, reforzada en la LOE, y subrayada aún más en la LOMCE- no es en sí misma incompatible con la prohibición general de sustitución durante un periodo mínimo de cuatro años de los libros de texto y materiales curriculares previamente adoptados, ello sin perjuicio de la posible modificación excepcional de dicho plazo por razones de programación docente. Sería entonces claramente desproporcionado entender que esta pervivencia cuatrienal constituye un exceso reglamentario. Máxime cuando la vigente LOE, si bien no la reproduce, no refiere en ningún pasaje la incompatibilidad material de tal pervivencia. Ni siquiera en su exposición de motivos alude a las razones de la no concreción de ese periodo. Por ello no cabe entender como una voluntad inequívoca la eliminación de tal plazo.

La quinta; otras normas, también exégetas de la *mens legislatoris* del Estado, mantienen la permanencia cuatrienal a fecha de hoy, precisamente en el territorio ministerial. Así el Real Decreto 1744/1998, de 31 de julio, sobre uso y supervisión de libros de texto y demás material curricular correspondientes a las enseñanzas de Régimen General, en vigor en el territorio ministerial, además de desarrollar esas funciones inspectoras, se hace eco de esa necesidad de una cierta estabilidad y por ende de la legitimidad de la limitación cuatrienal, pues establece en su art. 6 expresamente que " 4. Los libros de texto y materiales curriculares adoptados para un determinado ciclo no podrán sustituirse hasta que los alumnos hayan agotado el ciclo correspondiente. 5. Los libros de texto y materiales curriculares adoptados no podrán ser sustituidos por otros durante un período mínimo de cuatro años, salvo en los casos en que estuviera, de acuerdo con el informe de la Inspección, plenamente justificada su sustitución antes del tiempo establecido. Antes de llevar a cabo esta sustitución anticipada, la dirección del centro informará de ello al Consejo Escolar y se procederá conforme a lo previsto en el apartado 2 del presente artículo. "

La sexta; es reiterada la pervivencia de las disposiciones reglamentarias en esta materia, salvo supuestos de oposición material, lo que no es el caso. La Disposición Transitoria quinta de la LOCE disponía " En las materias cuya regulación remite la presente Ley a ulteriores disposiciones reglamentarias, y en tanto éstas no sean dictadas, serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango que lo venían siendo a la fecha



de entrada en vigor de esta Ley, siempre que no se opongan a lo dispuesto en ella ", vigencia reproducida por la Disposición Transitoria Undécima de la LOE . Por cierto que, de nuevo, resulta significado el silencio que respecto de este real decreto ha mantenido la defensa de la asociación recurrente.

La séptima; dicha compatibilidad -pervivencia cuatrienal de la elección de textos- fue adverada por las SSTC 17 de enero de 2013 , y 17 de octubre y 14 de noviembre de 2012 (« se trata de una "previsión que supone un mínimo normativo que ha de ser considerado básico por cuanto persigue garantizar una cierta estabilidad en una cuestión de gran trascendencia para el aprendizaje de los alumnos como es el del material docente. Por otra parte, esa regla básica va acompañada de una excepción que permite su modulación por las Administraciones educativas para adecuarlo a las necesidades de su programación docente, flexibilizando así su aplicación en atención a la finalidad a la que el precepto responde y permitiendo su adaptación a las necesidades concretas que puedan surgir y que han de ser valoradas por la Comunidad Autónoma, lo que determina que no se vulneren las competencias autonómicas").

Y, en fin; la octava, que la referida pervivencia ni afecta a la libertad de cátedra pues la misma es un derecho de configuración legal y conceptualmente limitado, ni a la autonomía pedagógica de los centros, pues la misma resulta, como la propia LOE advierte, conceptual y materialmente limitada al marco legal en el que se ejercita y en el que se incardina la referida pervivencia cuatrienal.

Sobre la segunda objeción; esto es la afectación de la libre competencia (art. 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia), toda vez que la restringe en el sector editorial, ha de advertirse, con similar facilidad, que no es ajena a esa libertad la introducción de mecanismos limitadores de la misma en defensa de los usuarios (art. 4 de esa misma norma). Basta la cita de la STSJ de Galicia de 26 de noviembre de 2014 que señala lo siguiente: «Pues bien, esa prohibición general por seis años de sustitución de libros de texto no afecta a la libre competencia: a) Es una medida que se aplica por igual a todo el sector empresarial del ámbito autonómico, por lo que ni privilegia ni limita a ninguna empresa; b) Es una medida que delimita las condiciones o escenario del mercado, vinculada a consideraciones de orden público económico y educativo, por lo que cuenta con legitimación constitucional y legal; c) Es una medida que afecta a una variable temporal la cual constituye un factor que los operadores económicos deben considerar dentro de sus expectativas de mercado, quienes no pueden exigir su congelación o modificación a la baja para adaptarlo a sus particulares apetencias; d) La regulación del mercado armoniza la libertad de empresa con los derechos de consumidores y usuarios, de manera que el plazo de consolidación de libros escolares es una medida de equilibrio entre los intereses contrapuestos de los operadores del mercado: los de escolares y los de las empresas editoriales, siendo la medida plenamente proporcionada al objeto o finalidad legítima que persigue (y confiesa el Preámbulo de la Orden impugnada)».

QUINTO.- Recursos y Costas procesales.

De conformidad con establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta sentencia podrá interponerse recurso de casación, el cual deberá prepararse ante esta misma Sala en el plazo de diez días contados a partir del siguiente al de su notificación.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA , procede la imposición de costas a la administración demandada al haber visto rechazadas todas sus pretensiones.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en nombre de S.M. el Rey y por la autoridad que le confiere el Pueblo Español dicta el siguiente

FALLO

Que estimamos el recurso contencioso-administrativo número **1122/14** interpuesto por **la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EDITORES DE LIBROS Y MATERIAL DE ENSEÑANZA (ANELE)** , contra la ORDEN EDU/519/, de 17 de junio, por la que se establece el currículo y se regula la implantación, evaluación y desarrollo de la educación primaria en la Comunidad de Castilla y León, que se anula por ser radicalmente contraria al ordenamiento jurídico con expresa imposición de costas procesales a la administración demandada.

Publíquese la presente sentencia en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma para general conocimiento.

De conformidad con establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta sentencia podrá interponerse recurso de casación, el cual deberá prepararse ante esta misma Sala en el plazo de diez días contados a partir del siguiente al de su notificación.



Así, por esta nuestra sentencia lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.

[1]La STS Sala 3ª, sec. 4ª, S 13-10-2005, rec. 68/2003 afirma "En estas circunstancias resulta conveniente precisar respecto de la exigencia de dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales, que con la intervención de dicho órgano consultivo se pretende hacer efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho que proclama el art. 103.1 de la Constitución (SSTS de 10 de mayo y 16 de junio de 1989), actuando como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001), centrándose la función consultiva que ejerce el Consejo de Estado en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el art. 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado .

FONDO DOCUMENTAL CEN