

En Logroño, a 15 de septiembre de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana., emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**70/09**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Anteproyecto de Decreto por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este Decreto se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 14 de julio), en particular sus art. 107.5, por cuya virtud las Administraciones educativas podrán considerar Centro educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de Centros públicos ubicados en un centro territorial determinado; y 111.5, según el cual corresponde a las Administraciones educativas determinar la denominación de aquellos Centros públicos que ofrezcan enseñanzas agrupadas de manera distinta a las definidas en los puntos anteriores del artículo Todo ello, en concurrencia con el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, por el que se confiere a nuestra Comunidad la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes

orgánicas que la desarrollen y del Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución del Director General de Personal y Centros Docentes, de 14 de noviembre de 2008, que se acompaña del primer Borrador de Decreto. A dichas actuaciones se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

1. Dictamen aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja, de fecha 18 de diciembre de 2008, en el que se efectúan dos aportaciones al texto del Proyecto: una de ellas al at. 5 “Organización y gestión de los Centros”; y otra a la. D. A. 2ª “Transformación de los Centros Públicos”; el tiempo que se autoriza, “dados los tecnicismos del Proyecto de Decreto objeto de dictamen”, que “puedan hacerse correcciones puntuales que no modifiquen sustancialmente el mismo”.
2. Memoria justificativa de la Dirección General de Personal y Centros Docentes, de 22 de diciembre de 2008, en cuyo Anexo se concretan aquellas aportaciones efectuadas por el Consejo Escolar que se insertan en el texto o se rechazan y las razones para ello.
4. Informe- Propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 15 de enero de 2009.
5. Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 15 de enero de 2009, por la que se declara formado el expediente administrativo del Anteproyecto de Decreto.
6. Certificación del Secretario del Consejo Riojano de Cooperación Local, sobre la sesión celebrada por el Pleno de dicho Consejo el 2 de febrero de 2009, en que, “tras el estudio del mismo” no se apreció motivo de reparo respecto a las competencias de este órgano, por lo que se acordó informar favorablemente dicho Anteproyecto de Decreto”
7. Informe de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, sobre el texto del Proyecto, de fecha 31 de julio de 2009.
8. Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre el Anteproyecto, de 5 de agosto de 2009.
9. Segundo texto del Anteproyecto de Decreto.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 5 de agosto de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 2 de septiembre de 2009, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del

Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 2 de septiembre de 2009, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.**

El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”, precepto cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En este caso, el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro, dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Proyecto de Decreto sometido a su consideración. Este tipo de reglamentos tiene por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la Ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del reglamento, en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella, (*vid.* Dictámenes 34/01 y 51/01, del Consejo Consultivo de La Rioja). Estos reglamentos parten de una habilitación legal que constituye su marco normativo general y el objeto principal de los mismos consiste, de un lado, en establecer, bajo el principio de legalidad, unas reglas que ofrezcan a los ciudadanos la seguridad jurídica debida; y, de otro, permitir la adecuación normativa mediante desarrollo

reglamentario de una materia. El sometimiento a la ley de estos reglamentos es expresión de la satisfacción del principio de legalidad, (*vid.* Dictamen 51/01, del Consejo Consultivo de La Rioja).

La habilitación legal se contiene de forma específica en los citados artículos 107.5 y 111.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 14 de julio), por cuya virtud las Administraciones educativas podrán considerar Centro Educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de Centros públicos ubicados en un Centro territorial determinado y corresponde a las Administraciones educativas determinar la denominación de aquellos Centros públicos que ofrezcan enseñanzas agrupadas de manera distinta a las definidas en los puntos anteriores del artículo . El artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que lo desarrollen; y el Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, articula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias. Configurado el sistema educativo en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/2006 y teniendo en cuenta que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita para todas las personas, se hace necesario desarrollar el marco jurídico que permita llevar a cabo la adecuación de las infraestructuras existentes para atender este mandato.

Establecida la habilitación legal que constituye su marco normativo general, el objeto principal de este dictamen, según ha manifestado este Consejo en reiteradas ocasiones, en virtud de lo dispuesto en su Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja), consiste, de una parte, en “emitir un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta; así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC)” (cfr. Dictamen 56/06). No en vano, el sometimiento a la ley de los reglamentos, y del ahora examinado en particular, es expresión de la satisfacción del principio de legalidad (Dictamen 51/01).

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos, toda vez que su incumplimiento es susceptible de ser enjuiciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, la estimación de éste puede ocasionar la eventual ineficacia de las normas reglamentarias aprobadas.

Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de bachillerato de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que el proceso de elaboración de dicho Proyecto se inició tras la entrada en vigor de la misma.

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Conforme a lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

*1. “el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia. 2. la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.*

En el presente caso, la Resolución de inicio del procedimiento se ha dictado por el Director General de Personal y Centros Docentes que, es el órgano competente, al haber sido conferida esta competencia a los Directores Generales en la reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007 (cfr., *ad exemplum*, art. 5.1.4, i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio (B.O.R. núm. 97, del 21), que atribuye a los Directores Generales “la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”). En particular, el Decreto 1/2008, de 1 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y sus funciones de desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, determina en su artículo 8.1.1 que corresponde al titular de la

Consejería d) Presentar al Consejo de Gobierno y en su caso al las comisiones Delegadas del Gobierno los Anteproyectos de Ley o Proyectos de Decreto, así como las propuestas de acuerdos que afecten a sus Consejería y en el artículo 8.2.3, c), que corresponde a la Dirección General de Personal y Centros docentes proponer al Consejero competente en materia de educación la creación, modificación o supresión de centros educativos públicos.

En dicha Resolución se explicitan los Antecedentes de Hecho y los Fundamentos de Derecho del Proyecto y las normas a desarrollar. El objeto y la finalidad de la norma, aunque no se explicita en este trámite, se desarrolla adecuadamente en la Memoria justificativa elaborada por la propia Dirección General de Personal y Centros Docentes, por lo que pueden entenderse cumplimentado el trámite.

En definitiva, la Resolución de iniciación del procedimiento aportada al expediente puede considerarse que cumple los requisitos de competencia y contenido establecidos por el citado precepto.

**B) Elaboración del borrador inicial, Memoria justificativa y, en su caso, Memoria económica.**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/2005, el expediente remitido al Consejo incluye una primera *Memoria justificativa* –de fecha 30 de abril de 2007 – que hace referencia al *borrador inicial*, que se aporta al expediente y cuya estructura y contenido describe y analiza. Particularmente, dicha Memoria explicita: el *marco normativo* en que se desenvuelve y al que da cumplimiento el citado Proyecto; la *oportunidad de la norma* proyectada a cuyo contenido se refiere explicitando su objeto y finalidad; las *consultas formalizadas*; y la *tabla de vigencias*, expresando en ella la derogación de las correspondientes normas cuando se produzca la entrada en vigor del Proyecto dictaminado.

En relación con el *estudio del coste y financiación* de la creación de Centros de Educación Obligatoria en Comunidad Autónoma de La Rioja, al que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, la propia Memoria se refiere a él haciendo constar que, “*en razón de su alcance y contenido, el presente Decreto no entraña incremento del gasto público*”,. No obstante, si bien se cierto que la norma proyectada únicamente pretende crear las condiciones jurídicas para que puedan crearse los Centros de referencia, remitiendo la organización y gestión de los mismos a un momento posterior de desarrollo de la norma, cuando se apruebe el Reglamento Orgánico de los Centros Públicos al que remite la norma proyectada en su artículo 5, no estaría de más la aportación de previsiones económicas al respecto, máxime cuando, para la aprobación del citado reglamento, se confiere el plazo máximo de un año y, de aprobarse antes y ponerse en marcha su ejecución inmediata, ésta se produciría con cargo a los Presupuestos de la Comunidad

Autónoma y los Ayuntamientos correspondientes al ejercicio 2010, de próxima aprobación.

### **C) Anteproyecto del reglamento.**

Consta en el expediente recibido por este Consejo que el borrador inicial, y la documentación complementaria a que se ha hecho referencia, ha sido remitido a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular declara *“formado el expediente de anteproyecto de Decreto...”* y se acuerda *“la continuación del procedimiento por esta Secretaría General Técnica”*, tras indicar los trámites a seguir en la elaboración de la presente norma y, en particular, la solicitud de informe, a los Servicios Jurídicos; y de dictamen, a este Consejo Consultivo.

### **D) Trámite de audiencia.**

El artículo 36 de la Ley 4/2005 establece el trámite de audiencia a los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen, cuando lo exija una norma con rango de ley, o la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos

En este caso concreto, el trámite se ha cumplido. Consta en el expediente que, además de la intervención de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, de cuyo acuerdo adoptado en sesión ordinaria el día 16 de noviembre de 2008 se aporta copia en el expediente, se recabó informe del Consejo Riojano de Cooperación Local, que fue emitido en sesión celebrada por el Pleno con fecha 2 de febrero de 2009 y del que, asimismo consta certificado en el expediente administrativo, concluyendo que *“no se apreció motivo de reparo respecto a las competencias de este órgano, por lo que se acordó informar favorablemente dicho Anteproyecto de Decreto.*

### **E) Informes y Dictámenes preceptivos**

De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 4/2005, además del Dictamen emitido por el Consejo Escolar y aprobado por la Comisión Permanente de éste y del Informe del Consejo Riojano de Cooperación Local, se ha emitido Informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería y también por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que debe solicitarse, según dispone el art. 39.3 Ley 4/2005, *“una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes.”*

Por lo demás, nada dice la Ley 4/2005 acerca del número de borradores que deben redactarse. Existirá, siempre, al menos, uno, el inicial, que, si no es objeto de alegación alguna, se convertirá en final; pero lo normal es que sean dos: uno inicial, y otro final, que recoja las observaciones y sugerencias planteadas. Y, en relación con la norma proyectada, además del borrador inicial al que hace referencia la Memoria justificativa inicial, se ha elaborado un segundo borrador, sin datar, pero posterior a la emisión de todos los dictámenes e Informes a los que se ha hecho referencia y que se incorporan al expediente.

#### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Este trámite, regulado en el artículo 40 de la Ley 4/2005 se ha cumplido adecuadamente con la Memoria redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 5 de agosto de 2009, precedida por el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos que, “*examinado el contenido concreto del Proyecto...lo informa favorablemente*”. Ambos documentos satisfacen cumplidamente su función, dando cuenta del *iter* procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Decreto, y entrando, el segundo de ellos, en el análisis de su contenido y alcance, el cumplimiento de los trámites preceptivos en su elaboración y su adecuación al ordenamiento jurídico.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

El artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja confiere a nuestra Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes orgánicas que lo desarrollen.

El Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, articula el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias.

Este Decreto, como se indicó en el Fundamento de Derecho primero, se dicta en cumplimiento de lo ordenado por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo de Educación (BOE de 14 de julio), en particular los artículos 107.5, por cuya virtud las administraciones educativas podrán considerar Centro educativo, a los efectos de organización, gestión y administración, la agrupación de Centros públicos ubicados en un en un Centro territorial determinado; y 111.5, según el cual corresponde a las Administraciones educativas determinar la denominación de aquellos Centros públicos



que ofrezcan enseñanzas agrupadas de manera distinta a las definidas en los puntos anteriores del artículo

Por todo ello, ha de concluirse, conforme a los citados preceptos constitucionales, estatutarios y legales, que el título que otorga la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la presente norma es el contemplado en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, y que se trata, en consecuencia, de un reglamento ejecutivo, por cuanto la norma proyectada se dicta en cumplimiento de lo ordenado en la citada Ley Orgánica 2/2006, de Educación, que deja a las Administraciones educativas, en virtud de las competencias que tienen atribuidas, regular la creación de Centros de educación obligatoria .

#### **Cuarto**

##### **Observaciones concretas al texto del Decreto proyectado.**

El Proyecto sometido al Dictamen de este Consejo Consultivo consta de cinco artículos en los que se definen los Centros de educación obligatoria (art. 1), el procedimiento para su creación y supresión (art. 2) y se regula la denominación específica ( art. 3), los requisitos mínimos que deben cumplir dichos Centros, por remisión a la normativa general vigente (art. 4) y su organización y gestión, que se remite a un futuro Reglamento Orgánico de los Centros Públicos de Educación Obligatoria (art. 5). Consta asimismo de dos Disposiciones Adicionales, que se ocupan de establecer el plazo máximo de un año para la aprobación de dicho reglamento (Primera) y de la transformación de los actuales Colegios públicos en Centros Públicos de Educación Obligatoria (Segunda). Finalmente, dos Disposiciones Finales facultan al Consejero competente para el desarrollo normativo (Primera) y prevén la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín de La Rioja (Segunda).

En la elaboración del texto sometido al dictamen de este Consejo, se han tenido en cuenta y han sido examinadas las recomendaciones y propuestas efectuadas en el Dictamen elaborado por el Consejo Escolar de La Rioja, aprobado por la Comisión Permanente de éste, y el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que nada resta por añadir a este Consejo.

Únicamente procede hacer una observación puntual sobre la única propuesta que no ha sido incorporada: El Dictamen emitido por Consejo Escolar propone una adición al artículo 5; de manera que, a su redacción inicial y posteriormente mantenida *“la estructura organizativa, el funcionamiento y la gestión de los Centros de Educación Obligatoria se regirán por lo que se establezca en el Reglamento Orgánico de los Centros Públicos de Educación obligatoria”*, se añada: *“respetando siempre las normas y acuerdos vigentes sobre las condiciones laborales y económicas de los respectivos Cuerpos del profesorado que lo conforman”*. Pero esta adición resulta innecesaria en este

momento o cuando menos inoportuna. En lo que al cumplimiento de normas y acuerdos vigentes se refiere, es claro que unos y otras, en cuanto están vigentes son de obligatoria aplicación en Derecho y que, perdida su vigencia, tratándose de normas “*sobre las condiciones laborales y económicas de los respectivos Cuerpos del profesorado*”, pudieran ser objeto de una nueva regulación, pactada con los interlocutores sociales y, en particular, con los sindicatos representativos en el sector. Incorporar la adición pretendida por el Consejo Escolar sería determinante por sí misma del sentido y contenido de la negociación es, en su caso de la limitación o privación del derecho a la negociación de condiciones de trabajo por los agentes sociales, para lo que no es éste el lugar adecuado.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada al amparo de los artículos 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

### Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de reglamentos, exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### Tercera

El contenido del *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria de la Comunidad Autónoma de La Rioja* se ajusta al ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero

