

En Logroño, a 10 de febrero de 2010, 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, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**12/10**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura básica del currículo del ciclo formativo de Técnico Superior en Educación Infantil y su aplicación en 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 el expresado Proyecto de Decreto.

Este Decreto se dicta en el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de enseñanzas no universitarias por el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, norma que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencias 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 desarrollan, cuya efectividad fue establecida por el Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, por el que se transfieren funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanzas no universitarias.

La normativa estatal está integrada por la Ley Orgánica 5 /2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE de 20 de junio) y de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE de 14 de julio), y su normativa de desarrollo. En particular, el Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la Formación Profesional del sistema educativo (BOE

de de 3 de enero de 2007), el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (BOE de 17 de septiembre), modificado por el Real Decreto 1416/2005, de 25 de noviembre (BOE de 3 de diciembre), y el Real Decreto 1394/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el Título de Técnico Superior en *Educación Infantil* y se fijan sus enseñanzas mínimas (BOE 24 de noviembre).

## Segundo

El procedimiento se ha iniciado mediante *Resolución de inicio* del Director General de Universidades y Formación Permanente, de 12 de febrero de 2009, a la vista de la correspondiente *Memoria justificativa*, de la misma fecha, firmada por la Jefa del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa, con el Vº Bº del Director General de Universidades y Formación, y del *primer Borrador de Decreto*. A dichas actuaciones, se han incorporado sucesivamente los siguientes documentos:

- 1.- Informe de la Secretaría General Técnica sobre el Borrador inicial, de 2 de abril de 2009.
- 2.- Resolución de la Secretaría General Técnica, que declara formado el expediente, de 2 de abril de 2009.
- 3.- Dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, aprobado en Sesión de 5 de mayo de 2009.
- 4.- Informe complementario, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte por el Jefe de Servicio de Normativa y Asistencia Técnica, de 22 de julio de 2009.
- 5.- Informe de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, de 10 de agosto de 2009.
- 6.- Certificación del Consejo de Formación Profesional, de 11 de febrero de 2009, sobre la sesión celebrada el 17 de diciembre de 2008 en cuyo punto 4º del orden del día “Presentación de las Órdenes de currículos de los Títulos de Formación Profesional del sistema educativo de La Rioja”, se acuerda aprobarlo por unanimidad de los miembros asistentes.
- 7.- Dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 6 de noviembre de 2009.
- 8.- Anteproyecto de Decreto, de 8 de enero de 2010.
- 9.- Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, conjunta para los Anteproyectos de Decretos por los que se establece la estructura básica del currículo de ciclo formativo de determinados títulos de Técnico Superior del sistema de Formación Profesional de La Rioja, entre ellos, el de *Técnico Superior en Educación Infantil*, de 19 de enero de 2010.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 19 de enero de 2010, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de febrero de 2010, 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 1 de febrero de 2010, registrado de salida el día 2 de febrero de 2010, 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 señalada 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 establecer 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).

El marco legal del Proyecto de Decreto se contiene de forma específica en la normativa citada en el Antecedente del Asunto Primero de este Dictamen, al que nos remitimos.

Establecido el marco normativo en el que se ejercita la potestad reglamentaria e identificada la normativa estatal que encuadra dicho ejercicio, 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 (véase 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**

### **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.

Dichas Leyes Orgánicas y la normativa que las desarrollan son las citadas en el Antecedente del Asunto Primero de este Dictamen, al que nos remitimos.

Por todo ello, ha de concluirse, conforme a los citados preceptos constitucionales, estatutarios y legales, que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### **Tercero**

#### **Rango de la norma proyectada y cobertura legal**

Sentada la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de informe y su cobertura legal.

Pues bien, la finalidad de la norma proyectada es completar, desarrollar o concretar, en materia de educación y en particular sobre la estructura básica del currículo de enseñanzas de Formación Profesional, aquellos aspectos que la Ley regula de forma genérica, dejando a las Administraciones educativas, en virtud de las competencias que tienen atribuidas, establecer el currículo de Formación Profesional, cuyas enseñanzas mínimas se establecen en el citado Real Decreto 1399/2007, de 29 de octubre, dictado en desarrollo de las Leyes Orgánicas 5 /2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (BOE de 20 de junio) y 2/2006, de 3 de mayo de Educación (BOE de 14 de julio).

La Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de La Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 30, relativo a los reglamentos, establece que: *“1. A los efectos de esta Ley, se entiende por Reglamentos las disposiciones de carácter general con rango inferior a Ley, dictadas por los órganos que tienen atribuida expresamente competencia para ello (...) 3. Los reglamentos adoptarán la forma de Decreto si son aprobados por el Consejo de Gobierno, y de Orden, si son aprobados por los Consejeros. 4. Los Decretos serán firmados por el Presidente del Gobierno. Las Órdenes serán firmadas por el Consejero competente”*.

De otra parte, el artículo 23.j) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye al Consejo de Gobierno, mediante Decreto, la aprobación de los reglamentos para el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado. Y el artículo 46.1 del mismo cuerpo legal señala que “el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilita para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.

Por tanto, la cobertura legal y el rango de la norma proyectada son suficientes

#### **Cuarto**

#### **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 que nos ocupa, 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 CAR, 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 artículo 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 Universidades y Formación Permanente, que es competente para ello, 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*”). A mayor abundamiento, tal competencia se confirma en virtud de lo establecido en el artículo 8.4.2 del 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,

en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de La Comunidad Autónoma de La Rioja, modificado por Decreto 27/2008, de 11 de abril.

En Resolución de inicio, se explicitan de manera conjunta las normas a desarrollar y que constituyen el fundamento jurídico de las normas que establecen la estructura básica del currículo del ciclo formativo de determinados títulos profesionales, entre los que se encuentra el de Técnico Superior en *Educación Infantil*. 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 Jefa del Servicio de Formación Profesional y Participación Educativa con el Vº Bº del Director General de Universidades y Formación Permanente, por lo que puede entenderse cumplimentado el trámite.

En definitiva, la Resolución de iniciación del procedimiento aportada al expediente puede considerarse que cumple, siquiera sea sucintamente, 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 los Proyectos de Decretos – la referencia a Ordenes constituye un error de transcripción, expresamente reconocido en el escrito de subsanación de la Consejería consultante, de fecha 26 de enero de 2010. En ella, se hace referencia a los *borradores iniciales*, al *marco normativo* en que se desenvuelve y al que da cumplimiento el citado Proyecto; a la *oportunidad de la norma* proyectada a cuyo contenido se refiere explicitando su objeto y finalidad; a las *consultas formalizadas*; y a la *tabla de vigencias*.

En relación con el *estudio del coste y financiación* de un nuevo servicio o modificación de los existentes, a los que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, la propia Memoria se refiere a él haciendo constar que no es necesario, “*debido a que la implantación de los currículos de los títulos de las enseñanzas de formación profesional no implican nuevas necesidades de profesorado*”. En el propio texto de la norma proyectada, y en sus Anexos, se especifica y determina el perfil profesional del ciclo, se establecen las enseñanzas del mismo y los parámetros básicos de su contexto, atendiendo a los objetivos profesionales que el Título persigue y los distintos módulos profesionales que lo integran, así como las equivalencias y efectos académicos profesionales, para concluir con las disposiciones relativas a la implantación del nuevo currículo y la habilitación para su ejecución. Se refiere también a los espacios y equipamientos y al profesorado.

Por tanto, el trámite puede darse por cumplido.

#### **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, mediante Resolución de 2 de abril de 2009, declara *“formado el expediente de Anteproyecto de Decreto... y acordar 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. Por tanto, el trámite ha quedado cumplimentado.

#### **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, previa la intervención de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, la titulación y su contenido fueron informadas por el Consejo Riojano de Formación Profesional. Consta además, el Informe del Consejo Económico y Social. Con ello, queda sustanciado no sólo el trámite de audiencia a los interesados, sino también el corporativo, puesto que en los órganos referidos se hallan presentes los agentes representativos de los posibles afectados por la disposición normativa objeto de dictamen.

En lo relativo al trámite de audiencia pública, el artículo 37 de la Ley 4/2005 contempla este trámite como facultativo y lo reserva a los supuestos en que lo exija la naturaleza de la disposición o lo entienda oportuno el Consejo de Gobierno. En este caso, el órgano gestor, en la Resolución por la que se declara formado el expediente, no ha considerado oportuna la realización del trámite.

#### **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, se ha emitido un informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería y también el



preceptivo de 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 y que se adjunta a ella, se ha elaborado un segundo borrador, de fecha 8 de enero de 2010.

#### **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 19 de enero de 2010, precedida por el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Ambos documentos satisfacen cumplidamente su función, dando cuenta del *iter* procedimental seguido en la elaboración de los Anteproyectos de Decretos por los que se establece la estructura básica del currículo del ciclo formativo de determinados títulos de Técnico Superior del sistema de Formación Profesional de La Rioja.

### **Quinto**

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

El Proyecto sometido al dictamen de este Consejo Consultivo consta de 17 artículos, dos Disposiciones Transitorias y tres Disposiciones Finales, a los que se suman seis Anexos. En su articulado, se hace referencia al objeto y ámbito de aplicación de la norma proyectada (Capítulo I, “Disposiciones generales”; Capítulo II, identificación del título y su perfil profesional; Capítulo III, enseñanzas del ciclo formativo y parámetros básicos de contexto; Capítulo IV, accesos y vinculación a otros estudios y correspondencia de módulos profesionales con las unidades de competencia). Las Disposiciones Transitorias hacen referencia a la revisión del proyecto curricular y de las programaciones didácticas que se imparten en la actualidad y en relación con el currículo de los módulos profesionales no superados durante el período de implantación. Las Disposiciones Finales hacen referencia a la implantación del nuevo currículo (Primera), incorporan una habilitación para su ejecución (Segunda) y disponen su entrada en vigor (Tercera). En los Anexos, se recogen las características de los distintos módulos profesionales (Anexo I), su duración y distribución (Anexo II), los espacios y equipamientos previstos (Anexo III), las especialidades y titulaciones requeridas para el profesorado (Anexo IV), el cuadro de

convalidaciones previsto (Anexo V) y la correspondencia entre módulos y unidades para convalidaciones y acreditación (Anexo VI).

En su elaboración, se han tenido en cuenta las recomendaciones efectuadas sobre su contenido material en el dictamen elaborado por el Consejo Escolar, en sesión de 5 de mayo de 2009 y las formuladas en el dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja, de 6 de noviembre de 2009. El borrador, aunque relativo al momento en que se pensó aprobarlo por Orden, fue aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Formación Profesional, en sesión de 17 de diciembre de 2008. En lo relativo a las cuestiones jurídicas, se han incorporado las propuestas contenidas en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con lo que nada resta por añadir a este Consejo.

## **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 Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura básica el currículo ciclo formativo de Técnico Superior en Educación Infantil y su aplicación en 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