

En Logroño, a 15 de noviembre de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

92/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento orgánico 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 ha elaborado el Proyecto de Decreto referido, cuyo procedimiento se inició mediante Resolución del Director General de Ordenación e Innovación Educativa, el 15 de febrero de 2010. Los Servicios de este Centro directivo han redactado un Borrador de Decreto (sin data) y una Memoria justificativa en la que se expone el marco normativo, la oportunidad de la norma, el estudio económico, las consultas formalizadas y la tabla de vigencias, datada el 18 de marzo de 2010.

La Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja emitió dictamen el 13 de abril de 2010, en el que consta que *«al objeto de su posible consideración por quien corresponda...se entiende aprobado por el propio Consejo Escolar de La Rioja en orden a las competencias atribuidas a su Comisión Permanente en el artículo 32 del Decreto 65/2005, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Escolar de La Rioja»*. El dictamen recoge diversas observaciones terminológicas y *«considera que, dados los tecnicismos del proyecto de Decreto objeto de dictamen, pueden hacerse correcciones puntuales que no modifiquen sustancialmente el mismo»*.

El Jefe de Servicio de Ordenación Académica, con el Visto Bueno del Director General competente, emite informe complementario, el 16 de abril de 2010, señalando que se han aceptado todas las observaciones propuestas por el Consejo Escolar.

La Secretaria General Técnica, el 21 de junio de 2010, declara formado el expediente del proyecto de Decreto referido, solicitándose los informes preceptivos que procedan. Se han incorporado los informes de la Técnico de Administración General de la citada Secretaría General Técnica, de 25 de junio de 2010, y el de la Letrada de los Servicios Jurídicos, de 9 de septiembre de 2010. Este informe considera necesario, de acuerdo con nuestra doctrina, que se incluya una Memoria final que dé cuenta de la totalidad del procedimiento tramitado, así como el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

Se ha incorporado una escueta Memoria final y un nuevo Borrador de Decreto, sin data.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de octubre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el día 21 de octubre 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 21 de octubre de 2010, 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 y su ámbito.

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 el presente caso, el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro, dada la naturaleza de reglamento ejecutivo del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, dictado en aplicación de otro de naturaleza ejecutiva, el Decreto 74/2009, de 9 de octubre, por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, objeto de nuestro Dictamen 70/2009.

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, de acuerdo con los cuales 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, asimismo, 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 referido artículo 111 de la ley estatal.

Estas leyes estatales son las que delimitan el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza, de acuerdo con el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que le atribuye 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.

Pues bien, en desarrollo de aquellos preceptos estatales, se han aprobado el Decreto 49/2008, de 31 de julio, por el que se aprobó el Reglamento orgánico de las Escuelas Infantiles, de los Colegios de Educación Primaria y de los Colegios de Educación Infantil y Primaria; y el Decreto 54/2008, de 19 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria. Asimismo, se aprobó el citado Decreto 74/2009, de 9 de octubre, cuyo artículo 5 establece que:

«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, sin perjuicio de otras normas que resulten de aplicación.»

La Disposición Adicional Primera del mismo estableció el plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto 74/2009 para aprobar el citado Reglamento Orgánico. Dicha entrada en vigor se produjo, de acuerdo con la Disposición Final Segunda *«el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja»*, que tuvo lugar el 16 de octubre de 2009.

El presente Proyecto de Decreto sigue la misma estructura que los Reglamentos orgánicos precitados, atendiendo a los aspectos específicos y singulares de esta nueva tipología de Centros que debe armonizar la convivencia entre las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria, las cuales cuentan con diferente organización curricular y profesorado, respetando a la vez las características que les son propias, como señala la Memoria justificativa obrante en el expediente.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél 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, de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos 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 (LPAC).

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrar el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido 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, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio la ha dictado el Director General de Ordenación e Innovación Educativa, el 15 de febrero, órgano competente en aplicación de lo dispuesto en el art. 5.1.4, i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio, 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 relación con el art. 8.2.5.a) del Decreto 1/2008, de 1 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, que encomienda a aquella Dirección General *«la elaboración de normativa sobre enseñanza no universitaria»*.

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 el Servicio de Ordenación Académica de la propia Dirección General, por lo que puede entenderse cumplimentado el trámite.

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

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/2005, en el expediente remitido al Consejo incluye una primera *Memoria justificativa* –de fecha 30 de abril de 2007 – que hace referencia al *borrador inicial*, cuya estructura y contenido describe y analiza, en los términos ya señalados en el Antecedente Único del asunto. En relación con el *estudio económico* del Proyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, la citada Memoria señala que, “*en razón de su alcance y contenido, el presente Decreto no entraña incremento del gasto público*”.

No obstante, en el informe redactado por la Técnico de Administración General, de 25 de junio, se manifiesta que:

«La aprobación de la norma proyectada no supone aumento del gasto público, dado que en el momento actual no se han creado Centros de Educación Obligatoria en nuestro sistema educativo, sin perjuicio de que, como ya se señaló en su día al tramitar el Decreto de creación de Centros de Educación Obligatoria, llegado este momento, hayan de tomarse las oportunas decisiones con la oportuna ponderación de todos los factores implicados, entre los que se encuentran los de incidencia en los I.E.S. y las posibilidades de movilidad del profesorado»

Y la Memoria final, de 15 de octubre de 2010, tras reiterar este planteamiento señala que:

«La implantación de estos Centros en determinados municipios está condicionada a las disponibilidades presupuestarias, resultando que en la actualidad no existe ningún Centro de Educación Obligatoria en nuestra Comunidad y que su creación requerirá en su día de Acuerdo del Gobierno».

Estos aspectos, debieran quedar suficientemente claros, pues la finalidad del estudio económico, es –como tantas veces hemos reiterado– propiciar la racionalidad y la correcta programación de la actividad normativa y de la acción pública de la Administración.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

La Secretaría General Técnica ha cumplido adecuadamente el trámite de declaración de «formación del expediente» al que se refiere el artículo 35 de la Ley 4/2005.

D) Trámite de audiencia.

En el presente caso, se ha cumplimentado el trámite de audiencia, establecido en el art. 37 de la Ley 4/2005, mediante la solicitud del correspondiente dictamen al Consejo Escolar de La Rioja, que lo ha emitido mediante acuerdo de su Comisión Permanente, órgano reducido al que corresponden determinadas funciones, en especial, en los casos de urgencia, pero que tiene una composición plural, proporcionada a la que existe en el Pleno del Consejo. La cuestión es determinar si el dictamen emitido por la Comisión Permanente *«se entiende aprobado por el propio Consejo Escolar de La Rioja»*, como se afirma literalmente en el citado dictamen.

Debe señalarse que las competencias del Consejo Escolar están establecidas en el art. 7 de la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, que habrá de informar, *“con carácter previo a su aprobación, los Anteproyectos de leyes y Proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que revistan la forma de Decreto, para la programación general de la enseñanza no universitaria, que elabore la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de educación”*. El art. 18 establece que el Consejo Escolar funcionará en Pleno y en Comisión Permanente, de acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente.

En desarrollo de estas previsiones legales, el art. 6 del Decreto 65/2005 establece las funciones del Consejo Escolar y, entre ellas, la emisión de informes de los Anteproyectos de ley y disposiciones administrativas generales. El art. 28 determina las funciones del Pleno y expresamente le reserva la emisión de dictámenes sobre los anteproyectos de Leyes para la programación general de la enseñanza no universitaria que elabore la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de educación (apartado a); y *«sobre todas aquellas cuestiones que, por precepto expreso de una Ley, hayan de consultarse al Pleno del Consejo Escolar de La Rioja»*. El art. 29 permite delegar la competencia en la Comisión Permanente por razones de urgencia y cuando fuere necesario por razones de oportunidad.

Adviértase que no reserva al Pleno la emisión genérica de los dictámenes sobre reglamentos, salvo que pudiera haberla exigido una concreta ley.

Por su parte, el art. 32 atribuye a la Comisión, entre otras funciones, la de *«aprobar dictámenes e informes sobre cualquier cuestión educativa que no sea expresamente atribuida al Pleno»*.

No consta expresamente en el expediente que el Pleno delegase la competencia en la Comisión Permanente. Pese a ello, visto el precitado art. 32, es perfectamente defendible la competencia de esta última para informar en el presente caso, y entender cumplido el trámite de audiencia, dada la composición plural de la Comisión Permanente, que comprende a todos los sectores representados en el Pleno del Consejo Escolar.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

En aplicación del artículo 39 de la Ley 4/2005, se han solicitado y emitido los informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

En aplicación del artículo 40 de la Ley 4/2005, se ha incorporado al expediente una escueta Memoria de tramitación, de la Secretaría General Técnica, de 15 de octubre de

2010, que cumple suficientemente con la finalidad legal exigida a esta clase de documento.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

Como ya hemos adelantado, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada resulta del art. 10 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), que atribuye a la 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. En el Antecedente del asunto y en el Fundamento de Derecho Primero hemos referido las Leyes estatales que dan cobertura y enmarcan el ejercicio de la potestad normativa del Gobierno de La Rioja, cuyo desarrollo cuenta con los precedentes más arriba referenciados, cuya estructura se ha tomado en consideración para la redacción del presente Proyecto de Decreto, el cual cuenta con plena cobertura legal y competencial.

Únicamente hemos de insistir en que la competencia en materia educativa y en todas las demás, se tiene por el Estatuto de Autonomía, interpretado conforme a la Constitución. En modo alguno la atribuyen los Decretos de traspasos que hayan podido dictarse en cada una de las materias. Debiera, por tanto, suprimirse en la Exposición de Motivos de la norma proyectada cualquier referencia al Real Decreto 1826/1998 que aparece en el cuatro párrafo del mismo.

Cuarto

Observaciones al Proyecto de Decreto.

-Exposición de Motivos: Como ya ha quedado señalado, es innecesaria la referencia al Decreto de traspasos 1826/1998, de 28 de agosto.

-Disposición Transitoria Única del Decreto: debe sustituirse el inicio "*Los actuales órganos unipersonales de gobierno...*", por la más correcta técnicamente "*Los titulares actuales de los órganos unipersonales de gobierno...*"

-Artículo 2.2: La frase final del apartado "*..., de acuerdo con los criterios establecidos por la Consejería competente en materia de educación*", debiera sustituirse por "*...: de acuerdo con los criterios establecidos por la legislación vigente en materia de educación*". De acuerdo con el art. 25.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, "*sólo la ley determina las competencias municipales en las*

materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”; y, en el la letra n) del apartado 2, señala que una de las materias es la de “*participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos...*”. Es indudable que la ley puede establecer obligaciones concretas a los Ayuntamientos, pero no el Consejero competente en materia de educación del Gobierno de La Rioja.

-Artículo 8.c): Debe suprimirse el “y/o” ,por incorrecto en un texto normativo; y se debe sustituir “...proponer en la comunidad...” , por “...proponer a la comunidad...”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las mejoras de técnica legislativa señaladas.

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