

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, D. José M^a Cid Monreal 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

93/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, en relación con Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación de Personas Adultas 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 Universidades y Formación Permanente, el 29 de octubre de 2009. Los Servicios de este Centro directivo han redactado un Borrador inicial de Decreto (sin data) y una Memoria justificativa en la que se da cuenta del marco normativo, la oportunidad y contenido de la norma proyectada, el estudio económico, las consultas formalizadas y la tabla de vigencias, datada el 12 de abril de 2010.

Con anterioridad, la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja emitió dictamen, el 9 de marzo 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 una única observación de mejora del texto y *«considera que, dados los tecnicismos del proyecto de Decreto objeto de dictamen, pueden hacerse correcciones puntuales que no modifiquen sustancialmente el mismo»*.

Consta incorporado como Anexo a la Memoria, sin data ni firma del responsable de su elaboración, un informe que valora las observaciones de la Comisión Permanente del Consejo Escolar, y acepta las mismas.

El Jefe de Servicio de Formación Profesional, con el Visto Bueno del Director General competente, un emite, informe complementario, el 30 de abril de 2010, en el que se cuantifica el gasto que supondría la implantación de los Centros, suponiendo que fuera, de tipo B.

La Jefa de Sección de Asistencia Técnica Educativa, con el Visto Bueno de la Secretaria General Técnica, emite un informe, el 3 de mayo de 2010, en el que se da cuenta de las particularidades del procedimiento tramitado y se indican los informes preceptivos a solicitar, no considerando preceptivo nuestro dictamen *“ya que se trata de un Anteproyecto de carácter interno que regula la organización de Centros propios”*.

La Secretaria General Técnica, el 3 de mayo de 2010, declara formado el expediente del Proyecto de Decreto referido. Se han incorporado los informes de la Sección de Gestión Presupuestaria en relación a los costes de aplicación del Decreto, de 11 de mayo 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, de 18 de octubre de 2010, y un nuevo Borrador de Decreto, sin data.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de octubre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el día 22 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 22 de octubre de 2010, registrado de salida el día 25 de octubre 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 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 desarrollo de diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, relativos a la formación permanente de las personas y, en particular, a la de las personas adultas [artículos 3.2.i); 5; 66 a 70 —Capítulo IX del Título I, relativo a la educación de personas adultas— y Disposición Adicional Primera].

En desarrollo de estas previsiones legales, se aprobó la Orden 27/2009, de 8 de septiembre, de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, por la que se establece la organización y las enseñanzas correspondientes de la Educación Secundaria Obligatoria para personas adultas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En los aspectos organizativos, dispone el artículo 70 que, cuando la educación de las personas adultas conduzca a la obtención de uno de los títulos establecidos en dicha ley, será impartida en Centros docentes ordinarios o específicos, debidamente autorizados por la Administración educativa competente. La norma proyectada tiene por objeto establecer las normas de organización y funcionamiento de los Centros de educación de personas adultas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La referida ley estatal delimita 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.

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 Universidades y Formación Permanente, el 29 de octubre de 2009, 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. 8.2.4.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*»; y con el art. 8.2.4.h), que le atribuye «*la planificación, regulación, promoción y ejecución de las funciones y competencias en materia de formación permanente*».

En dicha Resolución, se relacionan diversas normas estatales y regionales pero, en modo alguno, se justifica el objeto y la finalidad de la norma, aunque lo hace la Memoria justificativa elaborada por el Servicio de Formación Profesional y Permanente de la propia Dirección General, por lo que puede entenderse cumplimentado el trámite.

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 12 de abril de 2010–, referida al *borrador inicial*, cuya estructura y contenido describe y analiza. En relación con el *estudio del económico* del Proyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, señala que, «*en razón de su alcance y contenido, el presente Decreto no entraña incremento del gasto público*».

No obstante, en el informe complementario de 30 de abril, relativo al contenido de la Disposición Adicional Segunda del Proyecto de Decreto (concreción y forma de retribución de los nuevos puestos que se determinan en el Reglamento), establece una previsión de gasto anual determinada, cuantificado en 4.626,30 euros por la Sección de Gestión Presupuestaria, «*en la medida que lo permitan las disponibilidades presupuestarias*».

La determinación precisa de estos gastos debiera quedar suficientemente clara, 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. 6 del Decreto 65/2005, 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 en 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 fijado 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 comprenda todos los sectores representados en el Pleno del Consejo Escolar.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

En aplicación del art. 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 art. 40 de la Ley 4/2005, se ha incorporado al expediente una escueta Memoria de tramitación, de la Secretaría General Técnica, de 18 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 art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen. En el Antecedente Único del asunto y en el Fundamento de Derecho Primero, hemos referido la legislación estatal que da cobertura y enmarca el ejercicio de la potestad normativa del Gobierno de La Rioja, y que ya ha tenido desarrollos parciales en relación con la educación de adultos.

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 por innecesaria, cualquier referencia al RD 1826/1998, como la que aparece en la Exposición de Motivos.

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 de gobierno...*". Por la más correcta técnicamente "*los titulares actuales de los órganos de gobierno...*"

-Artículo 18.2: La determinación de la composición del Consejo Escolar se atribuye a la Consejería competente en materia de educación. Esta remisión normativa no aclara si su desarrollo debe hacerse mediante Orden del Consejero o mediante decisión caso a caso. Contrasta esta remisión con la regulación establecida en el propio Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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