

En Logroño, a 18 de enero de 2011, 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. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**1/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo en relación con el Proyecto de Decreto por el que se crean las Comisiones Sectoriales de Cualificaciones y Formación Profesional y se establece su Reglamento de funcionamiento.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Innovación y Empleo ha elaborado el referido Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

*-Resolución de inicio, de 2 de noviembre de 2009, del Gerente del Servicio Riojano de Empleo, determinando el Servicio responsable de la tramitación del procedimiento de elaboración y el Servicio encargado de la redacción del Borrador correspondiente.*

*-Borrador inicial del Proyecto de Decreto, sin data.*

*-Memoria justificativa del Área de Planificación, Ordenación y Gestión Administrativa del Servicio Riojano de Empleo, en la que se justifica la necesidad de la norma, el marco normativo, la tabla de vigencias, el contenido, los informes necesarios para su tramitación y la Memoria económica.*

*-Diligencia de formación del expediente suscrita por el Secretario General Técnico, de 5 de febrero de 2010, que indica los trámites necesarios a seguir.*

*-Informe de la Letrado Mayor, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos, de 19 de febrero de 2010, en el que se exponen con rigor y detalle unas consideraciones generales (competencia de la Comunidad Autónoma; desarrollo normativo; alcance, contenido y estructura formal; tramitación del Anteproyecto de Decreto; consideraciones sobre el contenido de la modificación y conclusiones.*

*-Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 22 de febrero de 2010, en el que se recogen muy diversas y atinadas observaciones sobre los procedimientos establecidos.*

*-Informe de Intervención General, de 24 de febrero de 2010.*

*-Certificado del Acuerdo del Consejo de Administración del Servicio Riojano de Empleo, de 4 de marzo de 2010, de aprobación de la propuesta de Decreto.*

*-Informe del Gerente del Servicio Riojano de Empleo, de 27 de abril de 2010, en relación con los escritos de observaciones remitidos.*

*-Borrador número 2, sin data.*

*-Escrito de remisión a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de los informes emitidos por el SOCE y la Intervención General, de 12 de mayo de 2010.*

*-Informe de la Dirección General de Universidades y Formación Permanente, de 23 de junio de 2010, sobre el Proyecto de Decreto.*

*-Escritos de remisión de estas alegaciones a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y al Servicio Riojano de Empleo, el 1 de julio de 2010-*

*-Borrador núm. 3, sin data.*

*-Memoria de la Secretaría General Técnica para su remisión al Consejo Económico y Social de La Rioja, de 9 de septiembre de 2010, dando cuenta de las actuaciones realizadas y de las observaciones emitidas por diversos órganos.*

*-Dictamen del Consejo Económico Social de La Rioja, de 14 de octubre de 2010.*

*-Memoria del Secretario General Técnico, de 27 de octubre de 2010.*

*-Informe del Gerente del Servicio Riojano de Empleo, en el que se valoran las observaciones hechas por el CES, a la vista del cual se redacta el Borrador núm. 4.*

*-Borrador núm. 4, que se nos remite para nuestro dictamen.*

*-Memoria de la Secretaría General Técnica, de 2 de noviembre de 2010, para remitir a este Consejo Consultivo.*

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 3 de noviembre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 18 de noviembre de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo 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 18 de noviembre de 2010, registrado de salida el 19 de noviembre 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.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo cuando se trate de *«proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas»*.

En el presente caso, no se advierte ni se justifica en las Memorias elaboradas o en la parte expositiva del Proyecto de Decreto, el precepto o las normas legales o reglamentarias de las que éste sea desarrollo o ejecución concreta. Y ello merece unas consideraciones detalladas, pues, además del carácter ejecutivo o no del Proyecto de Decreto –determinante de la naturaleza preceptiva o facultativa de nuestro dictamen–, afecta a la competencia orgánica para elaborar el citado Proyecto.

Y es que –en el expediente remitido– sólo se recogen referencias genéricas a normas estatales para amparar el Proyecto de Decreto o a la competencia estatutaria en materia de empleo. Este es el caso de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y Formación Profesional (LOC), que prevé que *«para identificar y actualizar las necesidades de cualificación, así como para su definición y la de la formación requerida, se establecerán procedimientos de colaboración y consulta con los diferentes sectores productivos y con los interlocutores sociales»*, mención que –aunque sin cita expresa– se corresponde con el tenor literal del art. 6.3 de la citada Ley Orgánica.

Igualmente, habría de incluirse, como referencia genérica que explica la aprobación del Proyecto de Decreto (otorgándole cobertura indirecta conectada con la potestad de autoorganización que tiene el Gobierno de La Rioja), uno de los principios básicos del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, relativo a *«la participación y cooperación de los agentes sociales con los poderes públicos en las políticas formativas y de cualificación profesional»*, (art. 2.3.letra c) de la Ley Orgánica referida).

Ambos preceptos de dicha Ley Orgánica –arts. 2.3.c) y 6.3– son competencia *exclusiva* del Estado, al amparo de lo establecido en el art. 149.1. 1ª y 30ª CE, en lo que se refiere a «la regulación de la *formación profesional en el ámbito del sistema educativo*» (Disposición Final Primera, apartado 2, de la Ley Orgánica 5/2002), preceptos que, sin embargo, no tienen carácter de ley orgánica, según la Disposición Final Segunda de la misma. La Administración General del Estado, de conformidad con el art. 149.1.30ª y 7ª CE, y previa consulta al Consejo General de Formación Profesional, determinará los títulos y certificados de profesionalidad que constituirán las ofertas de Formación Profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (art. 10.1 Ley 5/2002).

El título competencial estatal *exclusivo* sobre «*títulos académicos y profesionales*», no excluye las competencias legislativas y ejecutivas que corresponden a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia *educativa*, de cuyo sistema general forma parte la *formación profesional*, de acuerdo con el art. 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99). Así lo recoge el art. 10.2 de la Ley 5/2002, pues «*las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar los contenidos de los correspondientes título de formación profesional*», incluida la submateria «*formación profesional para el empleo*», ámbito cuya gestión corresponde a las autoridades laborales –en coordinación con las autoridades educativas, como se verá–, de acuerdo con el art. 11.1.3 EAR'99, relativo a la función ejecutiva en materia «*laboral*».

Es en relación con la submateria de la «*formación profesional para el empleo*» u ocupacional, donde puede identificarse una referencia genérica en el art. 4.3 de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, pues, entre las funciones que corresponden a este organismo autónomo, adscrito a la Consejería que tiene atribuidas las competencias en materia de empleo (en la actualidad la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de acuerdo con el Decreto 34/2009, de 30 de junio, en conexión con el Decreto 5/2007, de 30 de junio), «*en materia de formación profesional ocupacional*» está la de «*estructurar y tratar la información sobre el mercado laboral, en coordinación con el Observatorio Permanente de las Ocupaciones de ámbito estatal, para conocer la oferta y la demanda ocupacional, las necesidades y seguimiento de las profesiones y la aparición de nuevas posibilidades de empleo*», (letra d) del referido precepto legal).

Pues, bien, en relación con la formación y cualificaciones profesionales, institucionalizada en el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, existe una *organización estatal*, encomendada al *Consejo General de Formación Profesional*, órgano consultivo y de participación de las Administraciones Públicas y los agentes sociales y de asesoramiento del Gobierno de la Nación (sin perjuicio de las competencias del Consejo Escolar del Estado), creado y adscrito al Ministerio de Trabajo por la Ley 1/1986, de 7 de enero (si bien su presidencia corresponderá, alternativamente, a los Ministerios de Educación y de Trabajo, por períodos bienales). Como instrumento específico de apoyo al Consejo General, dotado de capacidad y rigor técnico e

independencia, se creó, por el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, a iniciativa conjunta de los Ministerios de Educación y de Trabajo, el *Instituto Nacional de las Cualificaciones* (INCUAL), órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y con dependencia funcional del Consejo General de Formación Profesional (art. 1), que se estructurará en diferentes Unidades o Departamentos. Su Director es nombrado por el Ministro de Trabajo, previa conformidad del Ministerio de Educación (art. 5). Una de las funciones reconocidas es “*establecer el procedimiento que permita corresponsabilizar a las Agencias o Institutos de Cualificaciones que pueden tener las Comunidades Autónomas, así como a los agentes sociales, tanto en la definición del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, como en la actualización de las demandas sectoriales*”, [art. 2.1.e)]

La profunda descentralización de las políticas *educativas* y de *empleo* a favor de las Comunidades Autónomas, derivada de la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, ha tenido su plasmación en la *Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*, en cuya organización administrativa es perceptible la influencia del modelo estatal referido. Así, con el objetivo de mejorar las cualificaciones profesionales y favorecer la necesaria integración de los subsistemas de Formación Profesional, se ha creado, a resultas del compromiso político plasmado en el Acuerdo Social para la Productividad y el Empleo en La Rioja y suscrito, en enero de 2005, por el Gobierno de La Rioja y las organizaciones empresariales y sindicales para el ámbito autonómico, el *Consejo de Formación Profesional de La Rioja*, (Decreto 24/2005, de 31 de marzo), órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno de La Rioja en materia de Formación Profesional, con la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más significativas. Este Consejo, está adscrito a la Consejería competente en materia de *educación* (art. 1.2, mientras que el estatal está adscrito al Ministerio de Trabajo) y también su Presidencia recae, de forma alternativa, en los Consejeros competentes en materia de *educación* y en materia *empleo* (art.3).

No se ha creado, sin embargo, en la Administración riojana, el órgano de apoyo técnico del Consejo de Formación Profesional de La Rioja. Al menos no *formalmente* como puede comprobarse tras un examen del ordenamiento regional, aunque exista, en los servidores institucionales de Gobierno de La Rioja, un denominado “Departamento de Cualificaciones”, pero carece de cobertura normativa expresa. Su existencia se fundamenta en un instrumento de planificación. En efecto, el *Plan de Formación Profesional de La Rioja 2009-2011*, recoge, como uno de sus objetivos, “*potenciar la participación en el Sistema Nacional de Cualificaciones profesionales a través de la creación del Departamento de Cualificaciones Profesionales*” (Apartado 1.2). Así, señala que:

“*Teniendo en cuenta la voluntad del Gobierno y de los agentes económicos y sociales representados en el Consejo de Formación Profesional de La Rioja, es necesario crear un órgano concreto que asuma las funciones correspondientes y la relación prevista con el INCUAL, y asegure la correcta articulación e implantación del Sistema Nacional de Cualificaciones en la región... Este objetivo se concretará en la creación de un Departamento de Cualificaciones como un instrumento específico de carácter técnico, de apoyo al Consejo de Cualificaciones y Formación Profesional. El Gobierno de La Rioja evaluará y concretará la naturaleza orgánica que deba corresponder a este Departamento en el plazo máximo de tres meses desde la aprobación del presente Plan*”

Y, tras enumerar las funciones que debe realizar este Departamento (a semejanza del INCUAL), propone crear dos Áreas funcionales (una dedicada a las *Cualificaciones* y otra a la *Coordinación* en materia de evaluación y acreditación de la competencia). Se refiere a la estructura de apoyo “*que asegure la relación con el tejido productivo de la Región, de manera que los trabajos relativos al desarrollo e implantación del Sistema de cualificaciones respondan efectivamente a las características y necesidades de las empresas y de los trabajadores de la Región*”. En este sentido, continúa el citado Plan:

*“Se crearán Comisiones Sectoriales, al menos en los principales sectores productivos, en los que pueda establecerse la relación del Departamento de Cualificaciones con los agentes económicos y sociales más representativos y con las empresas de mayor relevancia de acuerdo con su carácter estratégico y su número de trabajadores... Desarrollará una normativa reguladora de las Comisiones Sectoriales, que defina y concrete sus funciones y asegure la dotación presupuestaria para su funcionamiento. Dichas Comisiones dispondrán de recursos metodológicos elaborados por el Departamento de Cualificaciones, que será responsable de la coordinación de sus trabajos”.*

A estas propuestas organizativas contempladas en el Plan de Formación Profesional de La Rioja 2009-2011 hace referencia la parte expositiva del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, en particular a las *Comisiones Sectoriales* que van a regularse y crearse sin haber creado el Departamento de Cualificaciones. En efecto, no se ha creado formalmente, mediante norma reglamentaria aprobada por el Consejo de Gobierno, el referido Departamento de Cualificaciones, instrumento de apoyo técnico al Consejo de Formación Profesional, pese a que –como ha quedado adelantado– en las páginas web de los servidores institucionales del Servicio Riojano de Empleo (dentro de “Empleo y Formación”, en el enlace “Cualificaciones Profesionales”, aparece un denominado “Departamento de Cualificaciones”, con indicación de su ubicación física (en el Centro de Formación Profesional para el Empleo del Servicio Riojano de Empleo) en la ciudad de Logroño, adscrito orgánicamente –se afirma– al Servicio Riojano de Empleo y funcionalmente al Consejo de Formación Profesional de La Rioja, Consejo que, a su vez, está adscrito –ya lo hemos advertido– a la Consejería de Educación.

Pero, si se repasa la estructura orgánica actual del referido Servicio Riojano de Empleo, en vano se encontrará el citado Departamento de Cualificaciones. En efecto, el Decreto 50/2008, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica del Servicio Rioja de Empleo, no menciona entre las unidades administrativas de la Gerencia el Departamento de Cualificaciones. Solo existe un *Servicio de Formación para el Empleo* (art. 3.5), dentro del cual figura una *Sección de Programación Formativa y Cualificaciones Profesionales* (art. 3.5.2). Así lo ratifica la relación de puestos de trabajo (RPT) del Servicio Riojano de Empleo, aprobada por Decreto 61/2008, de 14 de noviembre.

El expuesto es, pues, el marco normativo del Proyecto de Decreto ahora sometido a nuestro dictamen, en el que sería conveniente clarificar la posición del denominado “Departamento de Cualificaciones”, que existe *fácticamente* (cumpliéndose la previsión

de su creación en el plazo máximo de tres meses desde la aprobación del Plan de Formación Profesional de La Rioja), existencia fáctica que no cuenta con la cobertura normativa necesaria, sea mediante ley o norma reglamentaria, en función de la naturaleza jurídica que se le otorgue. La mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por atribuir esta competencia a meras “unidades administrativas”, por más que las denominen “*Institutos*” –Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, Comunidad Valenciana–; “*Agencias*” –Aragón–; “*Servicio*” –Castilla y León–; no habiéndose creado órgano específico todavía en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha. En definitiva, el oficioso “*Departamento de Cualificaciones*” de La Rioja debe dotarse de una cobertura normativa adecuada de la que carece en la actualidad.

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 integrarse en 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 de la tramitación del Proyecto de Decreto la ha dictado el Gerente del Servicio Riojano de Empleo, órgano directivo del Servicio Riojano de Empleo, Organismo Autónomo adscrito a la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de acuerdo con la Ley 2/2003, de 3 de marzo, en virtud del principio de “especialidad”, característico de la configuración de los Organismos Autónomos, frente al principio de “generalidad”, propio de las Administraciones territoriales a las que están adscritos y de las que son instrumentos (principio de especificidad e instrumentalidad recogido en el art. 22.1 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de La Rioja). En la esfera de sus competencias específicas, les corresponden las *potestades administrativas* necesarias para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria Y, el art. 24.2, letra g) establece que la Ley de creación señalará “las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas *generales* que éste puede ejercitar”. La potestad reglamentaria, típica potestad general, no suele reconocerse a los Organismos Autónomos, salvo previsión expresa de su Ley reguladora.

Así puede deducirse, a contrario, de lo dispuesto en el art. 20.3 de la Ley 3/2003, cuando establece que: *“Por Decreto del Gobierno de La Rioja, podrá atribuirse a los Organismos Públicos la facultad de ordenar aspectos secundarios del funcionamiento del servicio encomendado en el marco y con el alcance establecido por las disposiciones que fijen el régimen jurídico básico de dicho servicio”*.

Esto es, la Ley permite que el Gobierno les atribuya potestad reglamentaria organizativa interna o doméstica, siempre de naturaleza secundaria. Nunca potestad reglamentaria sustantiva externa, que ordene las relaciones del Organismo Público con los ciudadanos.

La Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, no atribuye expresamente, entre sus funciones, la potestad reglamentaria, que será ejercida por el Gobierno y el Consejero competente en materia de trabajo y empleo. Así lo corrobora el examen de las competencias de sus órganos directivos (Presidente, Consejo de Administración y Gerente), que sólo tienen capacidad de “propuesta” normativa. En efecto, al Presidente le corresponde *“remitir a la Consejería de adscripción los proyectos normativos que deban ser elevados por ésta al Gobierno para su aprobación”* [art. 7.2.d) y, en términos idénticos, el art. 10.2.d) del Decreto 127/2003, de 26 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Riojano de Empleo]; al Consejo de Administración, le corresponde *“aprobar la propuesta de proyectos normativos relativos a cuestiones relacionadas con las funciones del Servicio Riojano de Empleo”* [art. 8.3.d) y, en términos idénticos, el art. 11.2.d)]; y al Gerente *“elaborar propuestas de proyectos normativos sobre las materias propias del Organismo”* [art. 10.2.h) y, en términos idénticos, el art. 14.4.h)].



No ha de extrañar que la propia Dirección General de los Servicios Jurídicos haya cuestionado, en anteriores ocasiones (como la planteada en el Dictamen 138/2008) la competencia del Gerente para adoptar la Resolución de inicio de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. En dicho Dictamen, sin embargo, entendimos, con fundamento exclusivamente en el Decreto 127/2003, que la competencia del Gerente para “*elaborar propuestas de proyectos normativos*” era suficiente para dar cobertura a la Resolución de inicio.

Para resolver de manera definitiva esta cuestión, debemos precisar que dichas normas (tanto la Ley 2/2003 como el Decreto 127/2003) son anteriores a la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo art. 33.1 atribuye la Resolución de inicio del procedimiento para la elaboración de los reglamentos al “*órgano administrativo competente por razón de la materia*”. Esta competencia la atribuyen las normas que regulan la estructura orgánica de las distintas Consejerías a las distintas Direcciones Generales o, excepcionalmente, a otros órganos directivos, que tengan rango o estén asimilados a los Directores Generales (caso del Dictamen 52/10, de la Intervención General).

En el actual Decreto 34/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, las funciones relativas a empleo y relaciones laborales no están asignadas a ninguno de sus órganos directivos y, en consecuencia, la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en esta materia no están expresamente atribuidas a ningún órgano directivo de la Consejería. Tampoco lo están expresamente en las normas reguladoras del Servicio Riojano de Empleo (Ley y Estatutos), que es el Organismo Autónomo al que corresponde la gestión en esas materias. Esta aparente laguna legal podría colmarse acudiendo al art. 10.2 de la Ley 2/2003, que dispone que el Gerente ostentará el rango de Director General. Y si bien al enumerar las funciones específicas sólo se refiere a “*elaborar propuestas de proyectos normativos sobre las materias propias del organismo*”, ha de entenderse que le corresponde dictar la Resolución de inicio que el art. 5.1.4 letra i) del Decreto 34/2009 reconoce a los Directores Generales de la Consejería.

Sería aconsejable, para mayor claridad, que, en el futuro Decreto de estructura orgánica de la Consejería, se recuperase la previsión de normas anteriores (caso del Decreto 12/2004, de 20 de febrero, art. 1.2) que establecían que “*la Gerencia del Organismo Autónomo Servicio Riojano de Empleo tendrá la consideración de órgano directivo de la Consejería*”, declaración implícita en la Ley 2/2003, cuando afirma que tiene el rango de Director General.

La Resolución de inicio designa, al Área de Planificación, Ordenación y Gestión Administrativa del Servicio Riojano de Empleo, como unidad responsable de instruir el procedimiento; y, a la Sección de Programación Formativa y Cualificaciones Profesionales del referido Servicio, como la unidad encargada de redactar el primer

borrador. Con independencia de esta concreta designación, la tramitación de un Proyecto de Decreto como éste, de contenido organizativo, referido a la creación de unas Comisiones Sectoriales de Cualificaciones y de Formación Profesional, afecta a las competencias de las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte; y de Industria, Innovación y Empleo. De hecho, en los borradores de Decreto remitido, la propuesta para su aprobación por el Gobierno de La Rioja la suscriben conjuntamente ambos Consejeros. Sin embargo, salvo el trámite de informe, los órganos directivos competentes en educación no han participado en su elaboración, salvo la aprobación de conformidad dada al borrador inicial dado por el Consejo de Formación Profesional, órgano adscrito a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

No existen previsiones expresas en la normativa regional (ni en el artículo 46 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, ni en 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), cuando el contenido de una disposición general afecta a varias Consejerías. En el Derecho estatal, en estos casos, ello afecta a la forma de la disposición que será adoptada por el Ministro de Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministerios.

### **B) Elaboración del borrador inicial.**

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 4/2005, se han incorporado al expediente un Borrador inicial del Proyecto de Decreto, que es el que se ha remitido para trámite de informe a distintos órganos directivos, y un Memoria justificativa.

En cuanto a la Memoria económica («estudio económico»), el último de los apartados de la Memoria justificativa indica que el Proyecto de Decreto contempla la posibilidad de que los gastos que pudieran derivarse del funcionamiento de las distintas Comisiones que pudieran crearse, se financien con cargo a las correspondientes partidas presupuestarias del Servicio Riojano de Empleo. También contempla la posibilidad de que las indemnizaciones que pudieran percibir los expertos participantes en los Grupos de Trabajo que pudieran crearse, sean financiadas con cargo al presupuesto del Servicio Riojano de Empleo o de la Consejería con competencias en materia de educación.

La Intervención Delegada, en su informe, ha hecho advertencias de legalidad que han dado lugar a una modificación del texto original. El problema es que sigue sin establecerse una verdadera previsión de los posibles gastos que pueda generar la aprobación del Proyecto de Decreto, previsión imprescindible para dotar de racionalidad la actuación administrativa. Tan solo se establece la previsión, abierta, de las partidas presupuestarias a las que se cargarán los gastos, pero sin que se haga previsión alguna de su montante. Esto debe subsanarse antes de someter el Proyecto de Decreto a la aprobación del Gobierno.

### **C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El cumplimiento del artículo 35 de la Ley 4/2005, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo declara formado el expediente, identificando los informes y dictámenes preceptivos que deben solicitarse.

### **D) Trámite de audiencia.**

No se ha cumplimentado en el expediente trámite alguno de audiencia, establecido en el artículo 36 de la Ley 4/2005, ni se justifica su innecesariedad, de acuerdo con lo dispuesto en el referido precepto legal. Cabe pensar que el Centro directivo lo considera de naturaleza organizativa, siendo, en consecuencia, innecesario dicho trámite. Tal vez entienda que es innecesario por haber participado o expresado su conformidad a las entidades que agrupan o represente a los interesados. En este sentido, consta en la primera Memoria justificativa que el Pleno del Consejo de Formación Profesional de La Rioja, órgano en el que están representadas las Administraciones Públicas y las entidades empresariales y sindicales más representativas, aprobó, en su sesión de 5 de noviembre de 2009, el borrador inicial del Proyecto de Decreto. Si bien no se aporta certificado de la referida sesión (como este Consejo Consultivo viene exigiendo como medio de acreditación), cabe entender cumplido el trámite de audiencia de los interesados.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 4/2005, se han solicitado y emitido los informes del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, con aportaciones relevantes al objeto de mejorar el contenido del borrador de Decreto remitido a informe. También se solicitó de la Consejería de Educación “*dado que afecta a cuestiones relacionadas con el ámbito educativo*”, Consejería que ha emitido un escueto y tardío informe. Se ha solicitado y emitido informe, en el aspecto económico, la Intervención Delegada, que hace una advertencia de legalidad sobre el texto original, corregida en las posteriores versiones. Finalmente, ha dictaminado el Consejo Económico y Social.

Como en reiteradas ocasiones hemos señalado, el informe de los Servicios Jurídicos debe ser el último en solicitarse, para dar ocasión a que conozca y se pronuncie sobre las cuestiones jurídicas que hayan podido plantear otros órganos directivos o entidades, salvo el Consejo Consultivo de La Rioja que dictamina siempre en último lugar.

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

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 4/2005, figura en el expediente una Memoria de la Secretaría General Técnica, de 2 de noviembre de 2010, que se prepara para la emisión del preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo,

que refiere el marco normativo y la justificación de la oportunidad del Proyecto de Decreto; su estructura y contenido; las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias; el estudio económico; los trámites seguidos en la elaboración del borrador y los trámites a seguir para su aprobación, por lo que la documentación remitida cumple adecuadamente este trámite.

### **Tercero**

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

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición – legal o reglamentaria– que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. En el presente caso, la competencia autonómica ejercitada, de alcance organizativo, debe conectarse con los dos ámbitos materiales que sustentan la competencia del Gobierno de La Rioja: la educación, en todos sus grados y niveles, incluida la formación profesional (artículo 10 EAR'99) y empleo (artículo 11.1.3 EAR'99), incluida la Formación Profesional para el empleo u ocupacional.

Se trata, como queda dicho, de un Proyecto de Decreto organizativo, referido a la creación de unas Comisiones Sectoriales de Cualificaciones y Formación Profesional que, por el doble título competencial, afectan a las Consejerías de Educación, Cultura y Deporte; y de Industria, Innovación y Empleo.

### **Cuarto**

#### **Observaciones al Proyecto de Decreto**

##### **A) Observaciones generales al Proyecto de Decreto.**

Deben tenerse en cuenta las consideraciones hechas en este dictamen sobre la creación fáctica del Departamento de Cualificaciones, pero carente de cobertura legal, pues ninguna norma organizativa del Servicio Riojano de Empleo lo ha creado. En consecuencia, deben reconsiderarse las menciones a este Departamento hechas en la parte expositiva del Proyecto de Decreto, así como en el art. 1, apartado 1 y 3.

##### **B) Observaciones concretas al Proyecto de Decreto.**

**1.Artículo 3, apartado 3, letra b):** Debe reconsiderarse la numeración de este extenso apartado, pues se enumera como 1º, 2º y 3º, y, sin embargo, en el párrafo final, se hace mención a las “divisiones 2ª y 3ª de éste párrafo”. En el **párrafo final de la letra c)**, se ha incurrido en una errata, pues dice “con respecto a las reservas y limitaciones...” y debe decir “con respecto a las reservas y limitaciones...”

**2. Artículo 5.** Debe reconsiderarse el título del artículo “funciones de los vocales”, pues, atendiendo a su contenido, más que funciones son “derechos y deberes” de los vocales.

**3. Artículo 7.** Debe reconsiderarse el título del artículo “funciones de los expertos”, pues, atendiendo a su contenido, más que funciones son “derechos y deberes” de los expertos.

**4. Artículo 8.7.** La doble opción, establecida en este apartado 7 para la válida constitución del órgano, carece de sentido. En realidad, en cada uno de las frases se ha trasladado cada uno de los párrafos del artículo 26.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC). Pero, la inclusión del segundo párrafo que tiene sentido en la LOC, pues es una previsión en abstracto, carece de sentido en las Comisiones Sectoriales, pues en ellas están presentes los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones empresariales y sindicales. Luego, se debe optar por una u otra fórmula, pero no por las dos al mismo tiempo.

## CONCLUSIONES

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el Proyecto de Decreto dictaminado es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que se proceda a dar cobertura normativa adecuada al Departamento de Cualificaciones, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Primero.

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