

En Logroño, a 24 de febrero 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

18/11

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Industria, Innovación y Empleo, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, así como por vías no formales de formación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Industria, Innovación y Empleo del Gobierno de La Rioja, se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral así como por vías no formales de formación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició por Resolución del Gerente del Servicio Riojano de Empleo de 2 de noviembre de 2009. Elaborado un primer borrador de la norma reglamentaria proyectada, el 18 de enero de 2010, se suscribió la correspondiente Memoria justificativa del Anteproyecto de Decreto. El día 5 de febrero de 2010, se declaró formado el expediente por la Secretaria General Técnica de la Consejería y, en la misma fecha, se solicitó informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, a la Intervención Delegada y a la Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Administraciones Públicas y Política Local y de Educación, Cultura y Deporte.

Segundo

El 19 de febrero de 2010, emiten su informe preceptivo el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y, el 24 del mismo mes, lo hace la Intervención General.

El 14 de junio de 2010, emite informe la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, y, el 16 de julio del mismo año, emite nuevo informe, en respuesta a una consulta formulada por el Servicio Riojano de Empleo, la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Todas las observaciones fueron valoradas, el 1 de octubre de 2010, por el Gerente del Servicio Riojano de Empleo, lo que dio lugar a un oficio de éste, de fecha 26 de octubre, reanudando la tramitación de la norma proyectada, y a un segundo borrador de ésta.

Tercero

El 4 de noviembre de 2010, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, se redacta una Memoria dirigida al Consejo Económico y Social de la Rioja, al que se solicitó el oportuno dictamen el 5 de noviembre, el cual fue remitido por dicho Consejo al Servicio Riojano de Empleo el 3 de diciembre de 2010.

Dicho dictamen del Consejo Económico y Social fue valorado por el Gerente del Servicio Riojano de Empleo en su informe de fecha 27 de enero de 2011, dando lugar a un tercer y último borrador del proyecto de Decreto.

El 13 de enero de 2011, se redacta una Memoria final, suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería, que acompaña al texto del Anteproyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de febrero de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 8 de febrero de 2011, 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 8 de febrero de 2011, registrado de salida el 9 de febrero de 2011, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) 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 que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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 del expediente fue dictada por el Gerente del Servicio Riojano de Empleo de 2 de noviembre de 2009, lo que se ajusta a lo expresamente dispuesto en el artículo 10.2.h) en su relación con el 4.3, ambos de la Ley 2/2003, de 3 de marzo, del Servicio Riojano de Empleo, no modificada por la Ley 3/2003, de la misma fecha, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, “*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*”. Todos estos aspectos se enuncian, razonable y adecuadamente, en la Resolución.

Por lo demás, la eventual concurrencia de las funciones atribuidas a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, por el carácter formativo de la cuestión que se pretende regular, que razonablemente ha dado lugar a una tramitación en buena medida conjunta, no afecta a la pertinencia y conformidad al ordenamiento de la Resolución de inicio.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso, se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada, acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacúen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma, de fecha 5 de febrero de 2010, que es suficiente en su contenido.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, el primer borrador del Anteproyecto fue aprobado por el Pleno del Consejo de Formación Profesional de La Rioja, del que forman parte los sindicatos y las organizaciones empresariales, en reunión celebrada el 5 de noviembre de 2009. Este mismo órgano y, además, el Consejo de Administración del Servicio Riojano de Empleo, han participado y sido oídos en el curso de su tramitación, por lo que ha de entenderse cumplido, adecuada y suficientemente, el trámite o requisito de audiencia corporativa.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se han cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y por la Intervención General, siendo, además, de destacar la razonable y correcta tramitación y redacción del Anteproyecto, de modo conjunto, por el Servicio Riojano de Empleo y la Consejería en que se inserta y, además, por la de Educación, Cultura y Deporte.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. *El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

3. *En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 es la suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería con fecha 13 de enero de 2011, cuyo contenido responde, adecuada y más que suficientemente, a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

En este caso, la norma reglamentaria proyectada se dicta en el marco de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y formación profesional, dictada por el Estado con invocación (cfr. su Disposición Final Primera) de los artículos 149.1.1.^a (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 149.1.7.^a (legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas) y 149.1.30.^a (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución); y del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, sobre reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, dictado por el Gobierno de la Nación en desarrollo de dicha Ley Orgánica e invocando los mismos títulos competenciales que ésta (cfr., también, su Disposición Final Primera).

Este marco normativo estatal pone de manifiesto las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja que pueden invocarse para dictar la norma reglamentaria proyectada, que, por su objeto y contenido, no pueden ser otras que, en primer lugar, la contemplada en el artículo 10.1 de nuestro Estatuto de Autonomía (según el cual *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conformen el apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del*

artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”) y, en segundo término, la de mera ejecución en materia laboral que contempla el artículo 11.1.3. de dicha norma institucional básica de la Comunidad Autónoma Riojana.

Como se ve, la segunda de las citadas competencias es de mera ejecución, lo que cierra el paso al dictado de normas reglamentarias que no sean sino meramente adjetivas o instrumentales, por lo que el único fundamento competencial de la norma reglamentaria proyectada, como destaca acertadamente su preámbulo, no puede ser otro que el desarrollo de las normas básicas estatales contemplado en el artículo 10.1 EAR.

Pues bien, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo, las Comunidades Autónomas se ven obligadas a respetar las bases o normas básicas que, por razones eventualmente coyunturales pero siempre en aras del interés general (Ss. TC., 1/1982, de 28 de enero; 44/1982, de 8 de julio; 71/1982, de 30 de noviembre; 32/1983, de 28 de abril; 57/1983, de 28 de junio; etcétera), puede dictar el Estado para establecer *«los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia que deben ser comunes»* en todo el territorio nacional (STC. 25/1983, de 7 de abril). Mas, pese a todo, el criterio de que la autonomía de las Comunidades es política y no meramente administrativa muestra su vigor aún en este caso, y eso explica que el Tribunal Constitucional haya precisado que las bases han de ser lo suficientemente flexibles como para permitir diferentes decisiones legislativas a las Comunidades Autónomas, sin que el establecimiento por parte del Estado de tales bases o normas básicas pueda *«llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad»* (STC. 1/1982, de 28 de enero, por todas).

En este caso, sin embargo, poco o nada deja al eventual desarrollo autonómico la Ley Orgánica 5/2002, lo que en ella se justifica con la invocación por el Estado, como título competencial, del artículo 149.1.1.^a CE. En nuestro Dictamen 128/2007, de 11 de diciembre, al cual (y a otros posteriores que reiteran su doctrina) nos remitimos, expuso ya este Consejo la reiterada afirmación por el Tribunal Constitucional de que las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles del artículo 149.1.1.^a CE se refieren a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto, no se mueven en la lógica bases-desarrollo y permiten al Estado dictar una regulación completa, pero únicamente encaminada a garantizar la igualdad entre todos los españoles en sus *“posiciones jurídicas fundamentales”* en relación con el ejercicio de tales derechos y deberes.

A partir de ahí, la aplicación de esta clara e inequívoca conclusión al presente caso nos obliga a poner de manifiesto que el derecho a la educación que contempla el artículo 27 CE es, sin duda, un derecho constitucional en sentido estricto, ya que se trata, además, de un derecho fundamental. Esto permite, sin duda, al Estado la invocación competencial del artículo 149.1.1.^a para, junto con sus otros títulos (artículos 149.1.7.^o y 30.^o), limitar en la materia que nos ocupa la intervención de las Comunidades Autónomas a los aspectos procedimentales y de gestión que contempla el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio,

sobre reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

Cuarto

Observaciones al contenido de la norma proyectada.

En definitiva, pues, en cuanto la norma reglamentaria sometida a nuestra consideración resulta conforme con lo dispuesto en lo sustancial por la Ley Orgánica 5/2002 y el Real Decreto 1224/2009, incorporando tan sólo reglas procedimentales o adjetivas adaptadas a la organización de la Administración autonómica, no podemos sino concluir que la misma respeta los principios de competencia y jerarquía normativa, por lo que, teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente, sin perjuicio de las siguientes observaciones que pueden mejorarlo:

-Debe evitarse, por no ser propio de una norma aprobada por Decreto, el aludir en algunos artículos del Proyecto (por ejemplo, arts. 3.3 y 19.1) al Acuerdo de 26 de octubre de 2007, sobre simplificación administrativa, sin perjuicio de referirse al mismo en la exposición de motivos.

-Tal y como ya advertimos en nuestro Dictamen 1/11, el Departamento de Cualificaciones a que se alude en diversos preceptos del Proyecto no ha sido todavía formalmente creado,.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el 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