

En Logroño, a 4 de noviembre de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

**DICTAMEN**  
**80/03**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el registro de Centros Docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Antecedentes del Asunto**

**Primero**

Sin que exista constancia de la fecha, la Dirección General de Ordenación Educativa y Universidades de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de La Rioja elabora un primer borrador de disposición de carácter general, con el fin de crear y regular el registro de Centros Docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

**Segundo**

Figura en el expediente, con fecha 6 de mayo de 2003, una Memoria en la que se hace constar, tanto el marco normativo en el que se encuadra el proyecto de disposición, como las razones de oportunidad que justifican la publicación de la norma. Se hace referencia igualmente a la no necesidad de realización de estudio económico por no suponer la entrada en vigor de la disposición coste económico alguno, al existir ya la infraestructura necesaria. Por último, hace constar la realización previa de consultas al Consejo Escolar de La Rioja.

**Tercero**

En fecha 3 de junio de 2003, por la Secretaría General Técnica de la Consejería, se emite un informe acerca del Proyecto de Decreto, en el que se vuelve a insistir en el marco normativo en que se encuadra la norma, al tiempo que se realiza un resumen de la tramitación del proyecto de disposición.

#### **Cuarto**

En fecha 22 de julio de 2003, emite su informe el Servicio de Información, Calidad y Evaluación, tras el cual, la Secretaría General Técnica de la Consejería elabora un nuevo informe justificando aquellos aspectos del informe de S.I.C.E. que van a ser tenidos en cuenta a lo largo del resto de la tramitación del Proyecto de Decreto.

#### **Quinto**

En fecha 6 de agosto, se emite el informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería.

#### **Sexto**

Tras este informe, El Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, acuerda someter a información pública el texto del Proyecto de Decreto por plazo de 20 días a contar a partir del día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

#### **Séptimo**

Por último, consta en el expediente un segundo borrador del proyecto de disposición, que recoge la mayor parte de las sugerencias realizadas durante los diversos trámites de su elaboración.

### **Antecedentes de la Consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 14 de octubre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 16 del mismo mes y año, 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 17 de octubre de 2003, 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.**

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica 8/ 1985, de 3 de julio, de Derecho a la Educación, según el cual: “*todos los Centros docentes tendrán una denominación específica y se inscribirán en un registro público dependiente de la Administración educativa competente, que deberá dar traslado de los asientos registrales al Ministerio de Educación y Ciencia en el plazo máximo de un mes*”.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debe velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.**

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, 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 causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

#### 1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito, aun cuando parece que el expediente ha sido previamente purgado, al no figurar en el mismo las comunicaciones realizadas en cumplimiento de cada una de las fases de su elaboración con la salvedad ya aludida de la memoria.

#### **B) Memoria justificativa.**

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que: *“tales propuestas –de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En este caso, existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, así como justifica la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta.

Posteriormente, existe una Memoria, aunque se denomine informe, que cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95, sin perjuicio de que exista ya en el momento inicial del procedimiento una Memoria justificativa de la conveniencia u oportunidad de la norma.

### **C) Estudio económico.**

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, indicándose ya en la Memoria que el contenido de la disposición no produce costo alguno, por existir ya la infraestructura necesaria.

### **D) Tabla de derogaciones y vigencias.**

De la Memoria se desprende que no existe normativa autonómica previa en la materia, por lo que la misma resulta innecesaria, aun cuando hubiese sido conveniente una mención expresa en la Memoria por cuanto este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto de Disposición estudiado no existe una Disposición Derogatoria pues no se afecta a ninguna disposición actualmente en vigor.

### **E) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.**

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: *“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: *“podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Como ya hemos tenido ocasión de manifestar en anteriores dictámenes y en especial en los núms 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana anteriormente transcrito solo prevé, en su caso, el trámite de información pública, no el de audiencia de los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105. a) de la Constitución. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación

ciudadana en los procedimientos de elaboración de Reglamentos.

En el presente caso, consta adoptado el acuerdo del Consejero competente de someter el texto del Proyecto de disposición a información pública por plazo de veinte días, aunque en el expediente no consta la publicación del citado trámite en el Boletín Oficial de La Rioja. Igualmente, del expediente administrativo se desprende que se dio traslado del primer borrador al Consejo Escolar de La Rioja, quien no formuló alegación alguna en el plazo legal establecido.

En base a lo anterior, podemos considerar debidamente cumplido el presente trámite.

#### **G) Informe del S.I.C.E.**

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios exige el informe del Servicio de Información, Calidad y Evaluación (S.I.C.E.) sobre toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo, informe que se exigirá con carácter previo a su publicación y entrada en vigor al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos.

Como quiera que en el proyecto se establece el procedimiento para la inscripción en el registro de los centros docentes no universitarios de La Rioja, se solicita el informe del S.I.C.E. el cual consta en el expediente.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.**

La Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, de Derecho a la Educación, establece en su artículo 13 que todos los centros docentes tendrán una denominación específica y se inscribirán en un registro público dependiente de la Administración educativa competente.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de La Rioja en su artículo 10 atribuye 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 conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye el Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para cumplimiento y garantía.

Partiendo de lo anterior, el Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, por el que se

traspasan las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de enseñanza no universitaria a la Comunidad Autónoma de La Rioja, aclara que: *“La Comunidad Autónoma de La Rioja ejercerá, dentro de su ámbito territorial, la inscripción de todos los centros públicos y privados de su ámbito territorial, a cuyo fin establecerá su propio Registro. El Estado seguirá ejerciendo la inscripción de todos los centros docentes en el Registro del Ministerio de Educación y Cultura, a cuyo efecto la Comunidad Autónoma de La Rioja dará traslado de sus asientos registrales al Ministerio de Educación y Cultura”*.

Sobre la base de dicha distribución de competencias, se ha promulgado recientemente el Real Decreto 276/2003, de 7 de marzo, por el que se regula el Registro estatal de centros docentes no universitarios, determinando su disposición final primera el carácter básico de su regulación.

En base a lo manifestado, es evidente la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para dictar la disposición que informamos, con el único requisito de respetar esas bases establecidas en la regulación estatal.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.**

La disposición que informamos se distribuye en 7 artículos, dos disposiciones transitorias, dos finales y un anexo. En su sistemática sigue en buen parte el contenido del Real Decreto de 7 de marzo de 2003, sin que se observe extralimitación alguna respecto del contenido del mismo.

En realidad, la disposición prácticamente se limita a la creación del Registro de Centros docentes no universitarios en La Rioja, así como a establecer su organización y funcionamiento, delegándose en el Consejero competente en materia de educación, el desarrollo y ejecución del Decreto. Sin embargo, el simple hecho de la creación del Registro tiene su importancia, pues el propio Tribunal Constitucional, atribuye un papel esencial a estos registros dentro del sistema educativo al señalar en su Sentencia 5/1981 que: *“...los poderes públicos no podrán realizar las funciones de inspección y homologación del sistema educativo, si no existe en el correspondiente órgano de la administración un Registro público de centros debidamente identificado...”*

El Proyecto de disposición se mueve dentro de los límites que marca el Decreto estatal, y así mantiene el carácter público del Registro con los límites derivados de la Ley Orgánica 15/1992, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y demás disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; no se le atribuye

función alguna que no tenga atribuido el Registro estatal y se respeta de manera íntegra el contenido mínimo o básico que ha de figurar en la inscripción de cada centro, hasta el punto de que el anexo del Proyecto de disposición que informamos, coincide exactamente con el anexo del Decreto estatal. Igualmente se establece la obligatoriedad de dar traslado de los asientos registrales que se practiquen al Registro estatal en el plazo máximo de un mes.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.