

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

**DICTAMEN
84/03**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, sobre Proyecto de Orden por la que se dictan instrucciones para la aplicación, en el curso 2003/2004, de los criterios de evaluación y promoción y requisitos de titulación en la ESO que serán de aplicación en los centros que impartan estas enseñanzas en la Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 12 de septiembre de 2003, la Dirección General de Educación remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte borrador de Orden por la que se dictan instrucciones para la aplicación, en el curso 2003/2004, de los criterios de evaluación y promoción y requisitos de titulación en la ESO que serán de aplicación en los centros que impartan estas enseñanzas en la Comunidad Autónoma. Acompañaba a la norma proyectada una memoria justificativa de la misma elaborada por el Servicio de Ordenación Académica de la Subdirección General de Planificación, Personal y Centros Docentes.

Por la Secretaría General Técnica se emite informe con fecha 1 de octubre de 2003 favorable a la tramitación de la Orden.

Segundo

Del borrador se dio traslado posteriormente, para informe, al Consejo Escolar de La Rioja, al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

El S.I.C.E. emitió su informe con fecha 15 de octubre de 2003 y la Dirección General de los Servicios Jurídicos el 24 de los mismos mes y año.

El 29 de octubre de 2003 se redacta una nueva memoria por la Secretaría General Técnica de la Consejería en relación con la última versión del borrador de la Orden proyectada, elaborada teniendo en cuenta las observaciones e informes recibidos en el curso de su procedimiento de elaboración. En dicha memoria se tiene por emitido el informe del Consejo Escolar de La Rioja por el transcurso del plazo de un mes a que se refiere el artículo 10.4 de la Ley 3/1997, de 6 de mayo, de Consejos Escolares de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de octubre, de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 4 de noviembre de 2003, 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 4 de noviembre de 2003, registrado de salida el 10 del mismo mes y año, 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 del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dice dictado en ejecución de los artículos 28, 29 y 31.2 la Ley orgánica estatal 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en conexión con los Reales Decretos 827/2003 y 831/2003, 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 los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, que continúan vigentes tras la aprobación de la nueva Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (cfr. su art. 46.3), en relación con el procedimiento para la elaboración de 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.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

A) Memoria.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de 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, obran en el expediente una Memoria inicial y otra final que permiten tener por cumplido este requisito. Como este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones, habida cuenta la finalidad de la indicada Memoria, resulta evidente la necesidad de complementar la misma una vez recibidas las alegaciones e informes solicitados y pertinentes —esto es, al final del procedimiento de elaboración de la disposición general de que se trate, y antes de la remisión del expediente, para dictamen, al Consejo Consultivo—, valorando las sugerencias u observaciones contenidas en dichas alegaciones e informes y justificando adecuadamente su incorporación o no al texto del proyecto normativo. Así se ha hecho en este caso, y nos parece oportuno subrayarlo.

B) Memoria económica.

Al decir de la primera de las memorias justificativas de la Orden proyectada, no se incluye el *“estudio económico a que se refiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995 por cuanto el Proyecto de Orden no comporta la realización de gasto corriente”*. Y, en efecto, dado el contenido de la norma en proyecto, no parece en este caso necesario dicho gasto económico, que no resulta cuantificable.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, 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 este caso, el requisito parece adecuadamente cumplido en la memoria inicial, en tanto en cuanto en la misma se indica la normativa estatal aplicable y la vigencia supletoria de la Orden de 12 de noviembre de 1992.

D) Informe del S.I.C.E.

El art. 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 (SICE) sobre “*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*”, informe que el referido precepto señala que se “*exigirá*” con carácter «previo a su publicación y entrada en vigor» y ello “*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*”.

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente.

E) Informe del Consejo Escolar de La Rioja.

El artículo 10.4 de la Ley 3/1997, de Consejos Escolares de La Rioja, convierte en preceptivo en el presente caso el informe que debe emitir el Consejo Escolar de La Rioja.

A tal efecto, el borrador de la norma proyectada se remitió al citado Consejo para la emisión del informe el 12 de septiembre de 2003, sin que —al menos en la fecha de redacción de la segunda memoria, esto es, el 29 de octubre de 2003— dicho informe se haya remitido al órgano que lo solicitó, no estando, por ello, incorporado al expediente.

La segunda memoria, redactada por la Secretaría General Técnica de la Consejería, tiene dicho informe por emitido, pues el propio artículo 10.4 de la Ley 3/1997 establece que el Consejo Escolar de La Rioja debe emitir sus informes en el plazo de un mes (a contar de la recepción de la pertinente solicitud, que en este caso tuvo lugar el 15 de septiembre), transcurrido el cual se pueden proseguir las actuaciones del procedimiento. Este Consejo Consultivo, en aplicación del citado precepto, coincide con dicho criterio, de modo que, en efecto, debe tenerse por cumplido el indicado trámite.

F) Audiencia corporativa.

Del requisito de la audiencia corporativa se ha ocupado este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, señalando, primero, que es distinto del trámite facultativo de información pública que prevé la Ley autonómica 3/1995; y, segundo, que —pese a la omisión del mismo en la normativa riojana— debe entenderse necesario por venir requerido en el artículo 105 de la Constitución, a cuyo efecto resultan aplicables en nuestro ámbito las previsiones de la Ley estatal del Gobierno.

La segunda memoria justificativa de la norma proyectada se hace eco de esta doctrina, si bien entiende cumplido dicho trámite de audiencia corporativa en este caso por el sometimiento de aquélla al informe del Consejo Escolar de La Rioja, “*habida cuenta la amplia composición de participación social de los distintos sectores educativos*” en el mismo, “*como ha estimado el propio Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 16/02*”.

Es preciso señalar, sin embargo, que en dicho Dictamen 16/02 se estimaba cumplido el requisito de la audiencia corporativa por el previo sometimiento del proyecto de norma a que el mismo se refería a información pública, en cuyo momento habrían podido realizar observaciones al mismo todas las organizaciones e instituciones concernidas, haciéndose a mayor abundamiento la referencia al Consejo Escolar —que en aquel caso había emitido su preceptivo informe— y a su composición representativa de los diversos sectores educativos. Como es obvio, el supuesto que ahora se nos presenta es distinto: no ha habido trámite de información pública y, además, el Consejo Escolar, aunque le fue oportunamente solicitado, no ha llegado a emitir su oportuno y preceptivo informe.

Así las cosas, nos ratificamos en la doctrina contenida en nuestro Dictamen 16/02, en el sentido de que, cuando se someta una norma de índole educativa a información pública, el distinto trámite de audiencia corporativa puede tenerse por cumplido, a cuyo efecto resulta relevante la inevitable participación del Consejo Escolar de La Rioja —en el que están representados todos los sectores educativos— en el proceso de elaboración de la norma. Sin embargo, hemos de señalar que, faltando el sometimiento a información pública, la intervención del Consejo Escolar de La Rioja no sustituye ni sirve para entender por cumplido el diferente trámite de audiencia corporativa, que, por ello, en este caso ha de considerarse omitido, si bien su falta puede subsanarse antes de la aprobación definitiva de la Orden.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia y rango de la norma proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta con claridad de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

No es dudoso, por otra parte, que resulta factible dar a la norma que se proyecta rango reglamentario, el cual resulta inevitable presentándose aquélla a sí misma, como se presenta, como de estricta ejecución de la Ley orgánica estatal 10/2002, así como del Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, y aún de la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 1923/2003, de 8 de julio. Alguna duda puede haber, empero, en cuanto a la incorporación de la misma al ordenamiento por Orden del Consejero, toda vez que —como este Consejo Consultivo ha recordado en numerosas ocasiones— la potestad reglamentaria originaria corresponde al Gobierno de La Rioja, siendo la de los Consejeros meramente derivada o conferida, sea directamente por la Ley (autonómica) sea por el propio Gobierno, cfr ahora en

este sentido los arts. 42 e) y 46.1 de la reciente Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros. Sin embargo, dado el carácter meramente ejecutivo (en el sentido de pura aplicación y ordenación del funcionamiento del servicio) del reglamento que se propone, parece factible su dictado por Orden, pudiendo entenderse en este caso conferida la potestad reglamentaria al Consejero por el artículo 4.5 del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Cuarto

Sobre el contenido de la norma proyectada.

En cuanto al contenido de la norma proyectada, se estima conforme con el ordenamiento jurídico en la medida en que se limita a dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 31.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación; en el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo; en el Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria; y, por último, en la Orden del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte 1923/2003, de 8 de julio, que establece los elementos básicos de evaluación de las enseñanzas de régimen general, así como los requisitos formales derivados del proceso de evaluación que son precisos para garantizar la movilidad de los alumnos.

CONCLUSIONES

Única

La norma proyectada se estima conforme con el ordenamiento jurídico, si bien, antes de su aprobación, ha de cumplimentarse el trámite de audiencia corporativa en los términos que se indican en el Fundamento de Derecho Segundo de este Dictamen.

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

