

En Logroño, a 11 de noviembre de 2007, 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, y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**127/07**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja, en relación con el *"Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de selección, renovación y nombramiento de los Directores de los Centros Docentes Públicos no universitarios, en el ámbito de la Gestión de la Administración Educativa del Gobierno de La Rioja"*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejera de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja nos remite para informe del referido Proyecto de Orden, el expediente integrado por la siguiente documentación:

1. Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del borrador inicial de la Orden , de 19 de julio de 2007.
2. Memoria justificativa de la Subdirección General de Ordenación e Innovación educativa, de fecha 5 de septiembre de 2007.
3. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 13 de septiembre de 2007.
4. Informe del Servicio de Organización , Calidad y Evaluación , de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, de 28 de septiembre de 2007.
5. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 20 de noviembre de 2007.
6. Informe complementario de la Subdirección General de Ordenación e innovación educativa, de 22

de noviembre de 2007.

7. Texto de la Orden.

8. Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, de 22 de noviembre de 2007.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 22 de noviembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 26 de noviembre de 2007, 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 26 de noviembre de 2007, registrado de salida el 27 de noviembre de 2007, 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.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 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 que el Proyecto de Orden sometido a nuestra consideración se dicta

en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, cuyo Capítulo IV del Título V recoge los criterios generales de selección de Directores de los Centros públicos, previendo que la regulación concreta del procedimiento de selección se efectuará por las Administraciones educativas correspondientes, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento regulador y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de este 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 artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un juicio de legalidad, esto es, de adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del principio de jerarquía normativa, para evitar, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Cumplimiento 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.

En el presente caso, ha de someterse a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 40 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

#### **A) Expediente íntegro.**

De acuerdo con el artículo 40. 2. b) del Reglamento Orgánico y Funcional de este Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, el expediente debe remitirse "*completo, foliado numerado, debidamente sujeto, y con un índice inicial expresivo de los documentos que contiene y del número de folio en que se encuentra el inicio de cada uno*". Y debe recordarse, como lo ha hecho este Consejo en ocasiones anteriores, que tal 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 descuidado algún aspecto formal en la copia remitida a este Consejo, pues, si bien se ordenan en ella cronológicamente los documentos, tal como figura en la relación de documentos que la inicia, la Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, de fecha 22 de noviembre de 2007, no consta en la citada relación documental y se adjunta separadamente del conjunto de la copia del expediente.

### **B) Iniciación.**

Desde el punto de vista de su **competencia**, el procedimiento se ha iniciado mediante *Resolución del Excmo Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte*, lo que es conforme con el parecer de este Consejo Consultivo, expresado, entre otros, los Dictámenes núms. 40/2006 y 10/2006, por ser la que resulta de la interpretación sistemática de las normas reguladoras de la potestad reglamentaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre las que no es necesario insistir.

A mayor abundamiento, conviene recordar que esta competencia ha sido conferida a los Directores Generales en la reciente reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la CAR de julio de 2007 (cfr., *ad exemplum*, art. 5.1.4, i) del Decreto 83/2007, de 20 de julio, B.O.R. núm. 97, del 21). En particular, se 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"*; pero, la Resolución de inicio del procedimiento en el caso dictaminado es de 19 de julio, mientras, que, la citada disposición se publicó en el BOE del día 21 -dos días después- por lo que esta última no es aplicable al caso ahora sometido al Dictamen de este Consejo.

Desde el punto de vista de su **contenido**, la indicada Resolución resulta insuficiente. 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"*. En la Resolución de inicio del expediente se alude únicamente a la Ley Orgánica 2/2006, para señalar que *"recoge, en su Título V, la participación, autonomía y gobierno de los centros y determina los órganos y medidas que lo hacen posible"* y que *"el artículo 135.1 de la misma dispone que para la selección de los Directores de los Centros Públicos, las Administraciones educativas convocarán concurso de méritos y establecerán los criterios objetivos y el procedimiento de valoración de los méritos del candidato y del proyecto presentado"*; así como la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en cuyo artículo 19, se establece que *"el principio de participación de los miembros de la comunidad educativa inspirará las actividades educativas y la organización y funcionamiento de los centros públicos"*; pero nada se dice sobre *"el objeto y finalidad de la norma"*; y la referencia al fundamento jurídico de la competencia

ejercida se funda en la genérica y escueta mención de las citadas normas y del Estatuto de Autonomía de La Rioja. Evidentemente, estas deficiencias y omisiones no vician sustancialmente el procedimiento ni afectan, por tanto, a la validez de la norma reglamentaria que pretende dictarse, si bien deben evitarse en lo sucesivo.

## **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, el único texto de la Orden proyectada se incluye en las páginas 19 a 45 del expediente, y parece corresponder al último borrador, tanto por su contenido, puesto que recoge las observaciones de los informes que le preceden y que se enumeran en el Antecedente de Hecho Único de este dictamen, como por la mención que al mismo, como "texto final de la Orden", efectúa la Memoria de la Secretaría General Técnica, de 22 de noviembre de 2007. Por tanto, falta en el expediente, el borrador inicial de la Orden sometida al informe de este Consejo.

No obstante, en el expediente administrativo consta una Memoria (de fecha 5 de septiembre de 2007) suscrita por el Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa y el Jefe del Servicio de Ordenación Académica, que se incorpora en los folios 3 a 6, que cumple en lo sustancial con los requerimientos de este precepto y que, tanto por su cronología como por su contenido, parece referirse a un borrador inicial cuya existencia permite presumir.

Se expone el marco normativo y la oportunidad de la norma proyectada, así como las consultas formalizadas - a la Subdirección General de Planificación, Personal y Centros docentes y a la Inspección Técnica educativa- y la tabla de vigencias - derogación de la Orden 2/2004, de 25 de mayo- y, como indica dicha Memoria, ésta *"no incluye estudio de coste y financiación ... por cuanto, desde el punto de vista económico, la nueva regulación del procedimiento de selección de Centros públicos para adaptarlo a los*

*requerimientos de la Ley 2/2006...no supone incremento de gasto público"; lo que parece confirmar el contenido del Texto del Proyecto de Orden dictaminado, que no diseña nuevas estructura, servicios u organización administrativa alguna, sino que regula, únicamente, el procedimiento de selección, renovación y nombramiento de los Centros docentes públicos no universitarios.*

Además, si bien es cierto que en el artículo 23 regula el reconocimiento de la función directiva, remite dicho reconocimiento a las "retribuciones establecidas"; esto es, a las ya reguladas y que están siendo aplicadas a los actuales Directores de Centro, por lo que no suponen incremento de gasto alguno sobre lo ya presupuestado en esta anualidad para los Centros Docentes Públicos no universitarios, en el ámbito de gestión de la Administración educativa del Gobierno de la Rioja.

De la citada Memoria, así como del Informe de la Secretaría General Técnica, de fecha 13 de septiembre de 2007, donde expresamente se reconoce la recepción del borrador inicial, se desprende que el mismo existe, pero no se ha incorporado a la copia del expediente administrativo enviada a este Consejo. La omisión señalada, sin duda complementaria de las observaciones anteriormente efectuadas en el Fundamento Jurídico Segundo sobre la totalidad del expediente, y la confusión a que pudiera dar lugar, deberían subsanarse en lo sucesivo.

### **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 es de fecha 13 de septiembre de 2007 y se contiene en el folio 7 del expediente administrativo, por lo que, desde el punto de vista formal, debe entenderse correctamente cumplido lo dispuesto en el citado precepto. En cuanto a su contenido, la indicada Resolución propone su remisión para el preceptivo informe del texto de la Orden al Servicio de Organización, Calidad y evaluación y al Servicio Jurídico de la Consejería; informes que aparecen incorporados a los folios 10 a 13 y 14 a 18 del expediente; por lo que también en este

aspecto puede darse por cumplido lo dispuesto en el citado artículo 35 de la Ley 4/2005.

#### **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 aquélla 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; y 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".*

La norma dictaminada regula la organización de los entes educativos no universitarios del Sector público y, más particularmente, el procedimiento de selección nombramiento y formación de los Directores de los Centros, en términos estrictamente técnico-jurídicos, para adecuarlo al marco general de regulación de la materia, diseñado en el Capítulo IV del Título V de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, según el cual dicha selección se realizará conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad.

Por lo tanto, este requisito, en el caso dictaminado, puede obviarse y, a mayor abundamiento, darse por cumplimentado, si se tiene en cuenta que la Orden de referencia, en lo relativo al cumplimiento de los requisitos que deben reunir los aspirantes a Directores, se atiene a lo dispuesto en el artículo 134 de la citada Ley 2/2006 y, en lo que se refiere a la composición de las Comisiones de selección, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 135 de la misma, integra en ella a los Profesores y al Consejo Escolar, en las proporciones que detalla.

## **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".*

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 Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) 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"*.

Debe advertirse que el referido Decreto 58/1997 ha sido expresamente derogado por el reciente Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos. No obstante, su entrada en vigor se produjo a los veinte días de su publicación en el B.O. de La Rioja, circunstancia que se produjo el 15 de noviembre, razón por la que no es aplicable al presente procedimiento por obvias razones temporales, aunque, por lo demás, en nada modificaría la necesidad y ámbito de este informe.

Además, en este caso, por la materia objeto de regulación por la Orden proyectada, no es necesario el trámite. No obstante, la Secretaría General Técnica, en su informe de 13 de septiembre de 2007, propone la remisión del texto dictaminado, "para el preceptivo informe", al SOCE; y éste lo evacúa con fecha 28 de septiembre del mismo año. Por tanto, el trámite, aunque facultativo, se ha cumplido.

También se ha cumplido adecuadamente el trámite preceptivo de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que se emite el 20 de noviembre de 2007 y consta en las páginas 10 a 13 del expediente administrativo.

## **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".*

En este caso, se ha elaborado la Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005, que -como se ha indicado en el Fundamento de Derecho Segundo, a propósito del expediente integro- se incorpora separadamente del expediente administrativo y sin paginar. Se hace referencia en ella a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada, la estructura de la Orden, el *iter* procedimental seguido en la elaboración y tramitación de la Orden, y, en particular, a los antecedentes de la tramitación, al inicio del procedimiento de elaboración de la norma y a los informes emitidos. No obstante, en este apartado se limita a afirmar que *"en el texto final de la Orden se han incluido los cambios propuestos en este último informe -en clara referencia al informe complementario emitido por la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa, de 22 de noviembre de 2007- que atienden, prácticamente en su totalidad, a las observaciones puestas de manifiesto por los Servicios jurídicos de la Consejería"* y en modo alguno explicita cuales sean estos cambios. Esta omisión deberá subsanarse en lo sucesivo.

La Memoria no efectúa, de conformidad con lo preceptuado en el citado artículo 40, una declaración expresa sobre la *"adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto de Decreto"*, aunque el conjunto de su texto parece avalar dicha adecuación y, finalmente, estima pertinente, desde el punto de vista jurídico, solicitar que el Consejo Consultivo de La Rioja emita el preceptivo dictamen por el procedimiento de urgencia,

dadas las razones que expone.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.**

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 10, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo 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 al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

Por otro lado, el Decreto proyectado encuentra cobertura en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, cuyo Capítulo IV del Título V recoge los criterios de selección de los Directores de los Centros públicos, previendo que la regulación concreta del procedimiento de selección se efectuará por las Administraciones educativas correspondientes.

El Real Decreto 1826/1998, de 28 de agosto, hizo efectivo, desde el 1 de enero de 1999, el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de enseñanza no universitaria. Mediante el Decreto 73/1998, de 29 de diciembre, se asumieron dichas funciones y servicios, adscribiéndolas a la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes. El Decreto 41/2007, de 13 de julio, establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja que, en su artículo 6.2.3.a), atribuye a la Dirección General de Educación la elaboración de normativa sobre enseñanza no universitaria; y, en su artículo 6.2.3 e), la dirección y gestión de los centros docentes públicos, sin menoscabo de la autonomía que les concede la normativa vigente. La Resolución núm. 38/2006, de 12 de enero, del Director General de Educación delega dicha facultad de elaboración normativa en la Subdirección General de Ordenación e Innovación Educativa.

### **Cuarto**

#### **Observaciones concretas al texto de la Orden proyectada.**

El texto de la Orden proyectada consta de 24 artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria, dos Disposiciones Finales y dos Anexos.

Mediante el texto dictaminado pretende adaptarse el procedimiento de selección,

renovación y nombramiento de los Directores de los Centros docentes públicos no universitarios de La Comunidad Autónoma de La Rioja al marco general de regulación de la materia, contenido en el Capítulo IV del Título V, artículos 131 a 139 y concordantes, de la citada Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y conforme al cual dicho proceso selectivo se realizará conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad (artículo 133.4).

Con esta finalidad, y tras el *iter* procedimental seguido en la elaboración del Proyecto de Orden sometido al Dictamen de este Consejo, se han incorporado a él la mayoría de recomendaciones efectuadas por los informes del SOCE, de la Dirección General de Servicios Jurídicos y de la Subdirección General de Ordenación e Innovación educativa que se relacionan en el Antecedente de Hecho Único de este Dictamen.

No obstante, este Consejo cree conveniente efectuar varias observaciones al texto de la Orden dictaminada, algunas de las cuales son meras precisiones en relación con su adaptación al contenido de la Ley Orgánica 2/2006:

**-Artículo 3:** Su contenido recoge las observaciones efectuadas en el plano formal por el informe del SOCE y parece acertado que los requisitos de participación en el concurso de méritos, y en particular la antigüedad en la prestación de servicios que se contempla en el apartado c), se refiera al *momento de publicarse la convocatoria*, puesto que ello es acorde con el artículo 134. 1. c) de la LO 2/2006.

**-Artículo 4.2:** Relativo a la presentación de solicitudes en el proceso de selección. Este precepto incorpora a su texto las direcciones postales del Registro de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y del Registro General de la Comunidad Autónoma, que se recogen de nuevo en el **artículo 18.2**, a propósito del proceso de renovación de los Directores de Centro. Esta incorporación se propone por el informe del SOCE, "*para facilitar el acceso del ciudadano a la Administración*".

No obstante, a juicio de este Consejo, tales datos resultan excesivamente específicos para formar parte de una norma, por cuanto un cambio de domicilio de alguno de estos registros obligaría a una modificación normativa. Si se desea proporcionar expresamente dicha información, tal vez fuera más adecuado incorporarlo a los Anexos, como dato informativo a figurar en el reverso o como nota informativa a pie de página.

**-Artículo 4.2, pfo segundo:** Su tenor literal indica "*en caso de que los solicitantes optaran por presentar su solicitud en una oficina de correos, lo harán en sobre abierto para que la instancia sea fechada y sellada por el funcionario de correos antes de certificarla*". El procedimiento, de una parte, resulta incompleto así descrito por carecer de la regulación de otros extremos de singular relevancia a efectos del procedimiento administrativo, como los resguardos acreditativos del envío o los datos que deben figurar

en ellos y, de otra parte, se omite cualquier referencia a él en el **artículo 18** sobre la solicitud de renovación del mandato de los directores.

Por tanto, parece recomendable reproducir el procedimiento sobre *"admisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos o entidades dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas"*, contenido en el artículo 31 del Reglamento por el que se regula la prestación de servicios postales, aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre (BOE núm 313, de 31 de diciembre), dictado en desarrollo del artículo 38 de la LPAC, o remitir simplemente a él y, en paralelo, utilizar la misma técnica en el citado artículo 18.

**-Artículos 4.3, 5.b y 6:** incorporan las observaciones efectuadas por el Informe del SOCE, contribuyendo a prestar **mayor claridad en el procedimiento**. Al imponer, como requisito de la solicitud, la *"consignación de la relación nominal de los méritos alegados"*, clarificar los aspectos relativos al *"Proyecto de Dirección"*, o hacer constar en la lista de admitidos y excluidos *"la causa de la exclusión"*, se desarrollan los artículos 134 y 135 de la LO 2/2006, y se contribuye a prestar mayor **seguridad jurídica y garantías de defensa de los administrados**, dentro del marco legal permitido y de conformidad con los principios que lo inspiran.

**-Artículo 8. 1 y 2:** Su contenido y redacción, relativos a la **composición de las Comisiones de Selección** y su **convocatoria** trata de recoger las sugerencias efectuadas en el Informe de los Servicios Jurídicos y, en opinión de este Consejo, es ajustado a los artículos 126.5 y 135.3 y 4 de la LO 2/2006, permitiendo la "decisión democrática" de los miembros de la Comisión a que se refiere el artículo 135.4 de la LO 2/2006. Igualmente ajustada al marco normativo de desarrollo resulta que *"cuando un Profesor sea aspirante a la dirección de un Centro no podrá ser miembro de ninguna comisión de selección"*.

**-Artículos 14 y 15:** Regulan la **"Formación inicial"** de los aspirantes seleccionados y la **"exención total o parcial del Programa de formación inicial"**. En ellos se desarrolla el artículo 136 de la LO 2/2002, que se refiere muy sucintamente a la necesidad de *"superar un programa de formación inicial"* y a la posibilidad de que estén *"exentos"* de la realización de dicho programa *"Los aspirantes seleccionados que acrediten una experiencia de al menos dos años en la función directiva"*.

En relación con esta exención, el artículo 15.1 de la Orden dictaminada resulta plenamente ajustada a lo previsto en el artículo 136.1 LO 2/2006; aunque mas cuestionable pudiera resultar la adecuación de las exenciones contenidas en los **apartados 2 y 3 del citado artículo 15 y del artículo 19** y, en particular, de este último al permitir el nombramiento de Director con carácter extraordinario cuando *"en caso de haber sido seleccionado, éste no supere la formación inicial"*. A estas últimas no contiene referencia alguna el artículo 136 LO 2/2006, y pese a ser atendibles los argumentos vertidos al respecto en el Informe de los Servicios Jurídicos, deben tenerse en cuenta las consecuencias de la no superación del Programa de formación inicial, previstas en el

artículo 17.2 de la Orden Proyectada para la generalidad de los casos. No obstante, son exenciones que, tal vez, podrían justificarse por la singularidad de los casos y el carácter excepcional del nombramiento en el supuesto del citado artículo 19.

**-Artículo 18.5:** Regulado el **procedimiento de selección de los candidatos** (órgano que resuelve, plazos, notificación al interesado, posibles recursos..), resulta acertada la remisión efectuada del procedimiento de renovación a aquel, en vez de su reproducción "in extenso" en el texto sometido a dictamen.

**-Artículo 20:** Llama la atención que la Orden proyectada no señale límite máximo para la **renovación de los mandatos**, como permite el artículo 136.3 LO 2/2006. No obstante, el apartado a) del artículo 20.1, al referir como supuesto de cese del Director *"la finalización del periodo para el que fue nombrado y en su caso de la prórroga del mismo"*, parece estar admitiendo una sola prórroga en el mandato. Se trata de una cuestión relevante sobre la que debería despejarse cualquier posible duda en el texto dictaminado.

**-Artículo 23:** El reconocimiento de la función directiva, que *"será retribuido de forma diferenciada...de acuerdo con las cuantías que para los complementos establecidos al efecto fijan las administraciones educativas"* (artículo 139.1 LO 2 /2006) se remite en la Orden dictaminada a *"las retribuciones establecidas"*.

Éstas están actualmente fijadas, entre otras normas, en el Decreto 53/2000, de 17 de noviembre, por el que se regula la consolidación parcial del complemento específico de los directores de Centros Públicos de La Rioja; en la Orden 55/2000, de 8 de febrero de 2001, de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, por la que se regula el procedimiento de valoración del ejercicio del cargo de Director de los Centros docentes públicos, y en la Resolución de 29 de enero de 2007, de la Dirección General de Educación, de iniciación del procedimiento de evaluación de los Directores nombrados al amparo de la Orden 2/2004, de 25 de mayo, que la Orden examinada deroga, cuyo mandato concluye el 30 de junio de 2007.

La remisión efectuada a las retribuciones establecidas, en vez de fijarlas *"ex novo"*, obvia una cuantificación que requeriría una Memoria económica explicativa que no se ha realizado en el *iter* procedimental, agilizando el proceso normativo que se declara urgente; pero pone de relieve una importante dispersión de dicha regulación que, por cualquiera de los cauces habilitados al efecto, debería evitarse.

**-Anexo I:** Como cuestión de mera homogeneidad formal, que no afecta, por supuesto, a la legalidad, se advierte que falta una adecuación a la identidad gráfica corporativa en el encabezado de los Anexos II y III.

## CONCLUSIONES

### Primera

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

### **Segunda**

El proyecto de Orden sometida a dictamen de este Consejo es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas a su procedimiento de elaboración y a su contenido en los Fundamentos de Derecho Segundo y Cuarto de este dictamen.

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