

En Logroño, a 27 de enero de 2005, 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, 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**

**6/05**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del Asunto**

#### **Primero**

En fecha 30 de abril de 2004, el Secretario del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, eleva al Consejero de Educación del Gobierno de La Rioja, para su aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, aprobado por mayoría de sus componentes en el Pleno celebrado el 19 de abril del mismo año.

#### **Segundo**

El citado proyecto de reglamento es informado por la secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte en fecha 27 de mayo de 2004, proponiendo la introducción en el texto de una serie de modificaciones.

### **Tercero**

A continuación, en el expediente obra un informe, de fecha 18 de junio de 2004, de la Subdirección General de Universidades y Formación Permanente, relativo al cargo de Vicepresidente, introducido en el organigrama del Consejo Social de la Universidad de La Rioja por primera vez en el proyecto de reglamento.

### **Cuarto**

Posteriormente, figura en el expediente una comunicación de la Subdirección mencionada en el anterior expositivo por la que se vuelve a remitir a la Secretaría General Técnica de la Consejería el nuevo texto de la disposición una vez introducidas las modificaciones propuestas por ésta.

### **Quinto**

En fecha 28 de junio de 2004, el Secretario del Consejo Social de la Universidad de La Rioja remite a la Jefa del Servicio de Universidades e Investigación una Memoria explicativa y justificativa de la figura de un Vicepresidente del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, con especial incidencia en su implicación económica, y que había sido expresamente solicitada, en fecha 18 de junio de 2004, por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, sin que conste en el expediente dicha solicitud.

### **Sexto**

En fecha 2 de julio de 2004, la Secretaría General Técnica de la Consejería acuerda remitir el proyecto de Decreto a la Dirección General de Planificación y Presupuestos y a los Servicios Jurídicos de la propia Consejería. La primera emite su informe en fecha 27 de septiembre de 2004, manifestando no ser competente para emitir el informe solicitado. Por su parte, el informe de los Servicios Jurídicos se emite en fecha 19 de noviembre de 2004.

### **Séptimo**

Por último, obra en el expediente una Memoria final elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación Cultura y Deporte, de fecha 24 de noviembre de 2004, en cumplimiento de la recomendación contenida en el informe de los servicios jurídicos.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 30 de noviembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 1 de diciembre de 2004, 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 1 de diciembre de 2004, 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 su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja y, en concreto, de lo establecido en su artículo 16, según el cual:

*“El Consejo Social elaborará su reglamento de Organización y Funcionamiento, que someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.* Lo anterior es reiterado en el párrafo primero de la Disposición Transitoria Segunda de la citada Ley.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora, que, en el ejercicio de su función, el Consejo 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.

#### **A) 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 y de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido este requisito, aunque con alguna matización, pues el mismo no figura correctamente ordenado y, además, falta algún escrito, tal y como y hemos indicado en los Antecedentes de Hecho.

## **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 final, en la que se refiere todo el *iter* procedimental. Además, existe una Memoria intermedia relativa al necesario estudio económico. En base a lo expuesto, no queda sino concluir que el citado trámite se ha cumplido de manera escrupulosa.

## **C) Estudio económico.**

Consta en el expediente un estudio económico, emitido a requerimiento de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que aparece centrado de manera exclusiva en la inexistencia de implicaciones económicas a consecuencia de la creación en el organigrama del Consejo Social de la figura del Vicepresidente, por lo que debe entenderse cumplido el citado requisito, entendiéndose que, puesto que ya existe en la actualidad el Consejo Social, la regulación de su organización y funcionamiento no debe suponer una alteración de las consecuencias económicas actualmente existentes.

## **D) 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 el Proyecto de disposición estudiado existe una Disposición Derogatoria Única que determina la derogación del Decreto 39/1997, de 18 de julio.

## **E) Audiencia corporativa.**

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 hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms. 9 y 39/99, el precepto de la ley riojana transcrito solo prevé, en su caso, el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representan, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. 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; y así, la letra c) del precepto citado de la Ley estatal, literalmente indica que: *“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia... directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición”*; añadiendo igualmente: *“asi mismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública”*.

A mayor abundamiento, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2002 distingue los trámites de audiencia corporativa como acumulativos y no alternativos, cuando procedan.

Pues bien, en el presente caso, se ha omitido este trámite de audiencia corporativa, por considerar, como hemos indicado en otros Dictámenes, como, por ejemplo, el 56/01, que no es preceptivo en aquellos supuestos de disposiciones de carácter interno u organizativo. Sin embargo, este Consejo no puede compartir el anterior argumento, pues, en el presente supuesto, la Comunidad Autónoma de La Rioja no está regulando la estructura, composición, funcionamiento, etc. de un órgano propio, sino de un órgano integrado dentro de la Universidad de La Rioja, caracterizada por su autonomía, que tiene incluso refrendo constitucional en el artículo 27.10 de la Constitución y que ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por ejemplo en sus Sentencias 26/87 y 146/89, al señalar: *“...que, en materia universitaria, el reparto competencial presenta una estructura peculiar respecto de otros sectores, consistente en que, a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, hay que añadir las derivadas de la autonomía de las Universidades que limitan necesariamente aquellas.”*

Es por ello que, siendo el Consejo Social de la Universidad de La Rioja el órgano de participación de la sociedad riojana en su Universidad, hubiese sido deseable que el presente trámite se hubiese cumplido en forma, con el fin de asegurar la posibilidad de participación de esa sociedad en la elaboración de la norma, razón por la que entendemos

que, antes de publicarse el texto de la disposición, debería darse cumplimiento al citado trámite.

### **Tercero**

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

Es preciso indicar que la enseñanza universitaria no aparece *expressis verbis*, mencionada como tal ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía de La Rioja. Por ello, la ausencia de una referencia específica a la materia de Universidades obliga a reconducir el análisis de los títulos competenciales a las previsiones sobre la enseñanza en general, en la que se encuentra el nivel universitario. El artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en relación con la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, incluyendo, por tanto, la enseñanza universitaria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y las Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81, lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30.a y de la alta inspección para su cumplimiento.

Por su parte, el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece que: “*la Ley de la Comunidad Autónoma regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social*”. Fruto de dicho mandato es la Ley riojana 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, a cuyo artículo 16 y Disposición Transitoria Segunda ya nos hemos referido en el cuerpo del presente dictamen.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición, debiendo reiterar lo ya manifestado en diversos dictámenes acerca de que los Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, por lo que afecta a la presente disposición, en materia de enseñanzas universitarias, no integran el título competencial de la Comunidad Autónoma para regular una determinada materia.

### **Cuarto**

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

El Proyecto de disposición dictaminada cuenta con 35 artículos divididos en cinco títulos, una Disposición Derogatoria Única y una Disposición Final.

En principio, la norma proyectada respeta en gran medida la regulación legal prevista, tanto en la Ley riojana 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, como en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. Así, todo lo relativo a las competencias del Consejo Social de la Universidad de La Rioja viene a constituir una reiteración de la regulación contenida en los artículos 2 a 6 de la Ley 6/2003, de 26 de marzo, del Consejo Social de la Universidad de La Rioja, no advirtiéndose extralimitaciones legales en la regulación competencial que realiza el Proyecto, pese a la indudable trascendencia de las competencias que se asignan al citado órgano. Tampoco se aprecia ningún tipo de extralimitación legal en todo lo relativo a la composición del Consejo y estatuto jurídico de sus Consejeros, que respeta de manera escrupulosa la regulación legal contenida en los artículos 7 y siguientes de la citada Ley. Únicamente cabría realizar las siguientes observaciones:

- En el **artículo 1º**, con el fin de mantener la definición del mismo artículo de la Ley 6/2003, parece conveniente añadir “*colegiado*” tras la palabra *órgano*.

- Como principal novedad respecto de la regulación anterior, destaca la creación en el **artículo 20** de la figura del Vicepresidente. Dicha figura no aparece recogida en la Ley 6/2003, siendo en este Proyecto de disposición cuando aparece por primera vez su creación como una potestad del Presidente. En principio, entendemos que no nos encontramos ante una extralimitación legal, pues, en definitiva, el Proyecto lo que pretende es regular precisamente la organización y funcionamiento del Consejo Social, siendo éste competente para decidir su composición. Sin embargo, entendemos que lo que no resulta procedente es que la potestad del nombramiento de dicho Vicepresidente recaiga de manera exclusiva en el Presidente del Consejo, pues, ante la falta de todo tipo de mención al respecto en la Ley, y sin perjuicio de que la decisión de crear tal figura recaiga en el Presidente, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 30/92, el nombramiento de la persona concreta que deba desempeñar dicho cargo debería adoptarla el mismo órgano y no su Presidente, y ello, como decimos, ante la ausencia de disposición legal al respecto.

Lo mismo cabe decir respecto de la necesaria figura del Secretario, a que se refiere el **artículo 21**, que también atribuye al Presidente lo relativo a su nombramiento como a su cese, sin que la Ley atribuya dichas facultades al citado Presidente.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El proyecto de Decreto, para ser conforme con el ordenamiento jurídico, deberá tener en cuenta las observaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho del presente dictamen.

Este es nuestro dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados al principio.