

En Logroño, a 15 de febrero de 2013, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**5/13**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Turismo, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas Superiores de Diseño de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Educación, Cultura y Turismo ha elaborado el referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, de 22 de mayo de 2012, del Director General de Educación de la citada Consejería.
- Memoria justificativa inicial de la Jefe de Servicio de Universidades e Investigación, asimismo rubricado por el citado Director General, en la que se hace referencia al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; la oportunidad de la norma; el estudio económico; la necesidad del trámite de audiencia y la Tabla de vigencias.
- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, sin data.
- Diligencia de la Secretaria General Técnica que declara formado el expediente, el 15 de noviembre de 2012.
- Escrito justificativo de las actuaciones realizadas y de remisión del expediente para informe a los Servicios Jurídicos, suscrito por la Jefe de Sección de Asistencia Técnica Educativa, con el Visto Bueno de la Secretaria General Técnica, de 15 de noviembre de 2012.
- Informe del Letrado adscrito de los Servicios Jurídicos, de 27 de diciembre de 2012, que contiene unas «Consideraciones generales» (competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el contenido y finalidad de la norma, cumplimiento de trámites) y unas «Consideraciones sobre el

texto del Anteproyecto», en la que se informa favorablemente el texto del Anteproyecto, si bien se hacen algunas observaciones de forma y fondo.

- Segundo Borrador del Anteproyecto de Decreto, datado el 8 de enero de 2013.
- Memoria justificativa de la tramitación seguida, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 10 de enero de 2013, con el siguiente contenido: competencia de la Comunidad Autónoma; estructura del Decreto; *iter* procedimental (antecedentes de la tramitación; procedimiento de elaboración; solicitud de dictamen al Consejo Consultivo).

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 11 de enero de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 18 de enero de 2013, el Excmo. Sr. Consejero de de Educación, Cultura y Turismo 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 18 de enero de 2013, registrado de salida el 21 de enero de 2013, 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.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo cuando se trate de «*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*».

En el presente caso, el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se dicta en el ejercicio de las competencias que, en materia de educación, tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de La Rioja, (artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, EAR '99), competencia que debe ejercitarse en el marco de la normativa básica estatal en la citada materia.

En efecto, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, regula, en los artículos 54 a 58, las enseñanzas artísticas superiores, cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, que han de respetar las disposiciones básicas establecidas por el Estado en la materia. Éstas han sido concretadas por el Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores, en particular el título de *Graduado* en Diseño (artículo 8) y el Real Decreto 303/2010, de 15 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que impartan las enseñanzas artísticas, con la denominación genérica de Escuelas Superiores de diseño. Asimismo, el Real Decreto 633/2010, de 14 de mayo, ha regulado el contenido básico de las enseñanzas artísticas superiores y sus disposiciones adicionales (3ª y 4ª) establecieron la implantación progresiva de las enseñanzas superiores de Diseño, junto con la extinción, también progresiva, a partir del curso 2010-2011, del Plan de estudios entonces vigente.

En el marco de dichas previsiones básicas y en el ejercicio de las propias competencias, el Gobierno de La Rioja aprobó el Decreto 11/2012, de 4 de abril, que ha regulado las enseñanzas artísticas superiores conducentes a la obtención del Título Superior de Diseño en la Comunidad Autónoma de La Rioja y ha establecido su Plan de estudios. El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen completa el marco regulador al establecer el Reglamento Orgánico de las Escuelas Superiores de Diseño en La Rioja.

La Comunidad Autónoma tiene competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el marco de la citada legislación básica estatal (art. 10 EAR '99).

A la vista de este marco normativo, nuestro dictamen es preceptivo.

## **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar

adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es, por ello, necesario examinar 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 la ha adoptado el Director General de Educación al corresponderle, en relación a los servicios y actividades exclusivos de su competencia [*«la elaboración de la normativa de funcionamiento y de requisitos mínimos de los centros docentes»*, art. 6.2.3.apartado h); *«La planificación, ordenación y ejecución de las funciones y competencias atribuidas a la Consejería en materia de enseñanza universitaria y de Grado»*, letra w)], el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a las Direcciones Generales [entre las que figura, *«la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general»*, art. 6.1.4, letra g)], todo ello referido al Decreto 48/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes 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.

#### **B) Elaboración del borrador inicial.**

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 4/2005, se ha incorporado al expediente un primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, cuyo texto fue sometido a trámite de audiencia a la Universidad de La Rioja y al Colegio Oficial de Decoradores/Diseñadores de Interior de La Rioja, que no presentaron alegaciones, según consta en la Memoria inicial.

Junto a esa primera Memoria de tramitación, consta una Memoria final explicativa del *iter* procedimental seguido, documentos que consideramos suficientes al objeto del cumplimiento de este trámite.

En cuanto a la Memoria económica o «Estudio económico», se afirma escuetamente, *«la aprobación del presente Decreto no supone aumento de gasto público, puesto que todos los órganos a que se refiere existen actualmente, aunque su*

*funcionamiento se adapte a lo dispuesto en la normativa de enseñanzas artísticas superiores», apreciación que consideramos adecuada a la realidad de los hechos.*

### **C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El cumplimiento del artículo 35 de la Ley 4/2005, la Secretaría General declara formado el expediente, mediante Resolución de 15 de noviembre de 2012 y determina los informes preceptivos a solicitar.

### **D) Trámite de audiencia.**

El primer Borrador del Anteproyecto de Decreto parece que fue sometido al trámite de audiencia de la Universidad de La Rioja y del Colegio Oficial de Decoradores y Diseñadores de Interior de La Rioja, según se refiere en la Memoria inicial. Al parecer, dichas entidades no presentaron alegaciones. No se ha incorporado al expediente, sin embargo, la documentación acreditativa de la efectiva realización este trámite de audiencia.

### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

El Anteproyecto de Decreto se ha sometido, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 4/2005, al informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo ha emitido en sentido favorable.

### **F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 4/2005, se ha elaborado una Memoria justificativa final por la Secretaría General Técnica, de 10 de enero de 2013, cuyo contenido satisface suficientemente dicha previsión legal.

## **Tercero**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.**

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma. En el presente caso, en el Fundamento de Derecho Primero, al tratar del carácter preceptivo de nuestro dictamen, hemos expuesto el marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y hemos identificado los títulos competenciales que tiene el Gobierno para su aprobación (art. 10 EAR '99, en materia de educación), competencia que, no obstante, se ejerce en el marco de la normativa básica

estatal que, en ese mismo Fundamento de Derecho, hemos identificado y al que ahora nos remitimos, en aras de la brevedad.

Debe advertirse, no obstante, que la parte expositiva del Anteproyecto de Decreto debe ser objeto de ligeras modificaciones para acoger las consecuencias de diversas Sentencias del Tribunal Supremo que han anulado la denominación de «*título de Graduado en Diseño*» (esto es, debe suprimirse la mención a «*Graduado*»), si bien ello no afecta al contenido del Reglamento Orgánico de las Escuelas Superiores de Diseño sometido a nuestra consideración.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2012 (y en igual sentido, tres Sentencias de 16 de enero de 2012 y la de 5 de junio de 2012), han anulado la mención, en la denominación del título, a la expresión «*Graduado*» que aparece en los artículos 7.1, 8, 11, 12 y Disposición Adicional 7 del Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre (y no el 25 de octubre, como erróneamente se arrastra desde la Resolución de inicio del procedimiento, en la Memoria justificativa inicial y en la parte expositiva de los dos Borradores de Anteproyecto de Decreto, error en la fecha corregido en la Memoria justificativa final). Esa anulación no tiene otra consecuencia que la estrictamente nominal de suprimir de la mención del título la palabra «graduado», sin incidencia alguna en cuanto a la validez de los estudios realizados ni en su equivalencia, a efectos académicos, al «*título de licenciado o el título de Grado equivalente*», de acuerdo con el art. 57 de la Ley Orgánica 2/2006 citada.

Asimismo, ha sido anulada la mención «*Graduado*» que aparece en el artículo 4.3 del Real Decreto 633/2010, de 14 de mayo, por STS de 23 de mayo de 2012 y de 12 de junio de 2012, por idénticos motivos (cfr. B.O.E. núm. 19, de 22 de enero de 2013).

Pero, como queda señalado, estas anulaciones no tienen consecuencia sustantiva alguna y bastará suprimir la mención de la palabra «Graduado» y referirse, en idénticos términos que lo hace la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al Título Superior de Diseño, pues esa es la calificación de estas enseñanzas «superiores». Así lo hace, acertadamente la Memoria justificativa inicial al referirse a la cuestión («*Título Superior de Diseño*», folio 3).

#### **Cuarto**

#### **Observaciones al Anteproyecto de Decreto**

**-Parte expositiva del Decreto que aprueba el Reglamento Orgánico:** Por las razones ya referidas, debe excluirse la mención al título de «Graduado» en Diseño, siquiera sea vinculado al contenido de preceptos de normas reglamentarias estatales que han sido anulados por diversas Sentencias del Tribunal Supremo antes citados.

**-Artículo 9. *El Equipo Directivo.*** Debiera reconsiderarse la utilización de esta mención, estrictamente funcional, del denominado «Equipo Directivo», cuya significación genérica (para designar al Director, al Jefe de Estudios y al Secretario) puede suscitar problemas prácticos de atribución de funciones y responsabilidades a cada uno de sus integrantes y puede plantear problemas interpretativos y de seguridad jurídica cuando deba concretarse el órgano unipersonal al que corresponde el ejercicio de una específica función.

En efecto, el art. 6 del Reglamento Orgánico, al referirse a los órganos unipersonales de gobierno de las Escuelas Superiores de Diseño, menciona al Director, al Jefe de Estudios y al Secretario. Y, posteriormente, regula la elección y nombramiento de Director (art. 10); competencias del Director (art. 11) y cese del Director (art. 12); designación, nombramiento y cese del Jefe de Estudios y del Secretario (art. 13); competencias del Jefe de Estudios (art. 14); competencias del Secretario (art. 15). Incluso, cuando el art. 16 se refiere a la «Sustitución de los miembros del Equipo Directivo», se refiere al caso de la «ausencia o enfermedad» del Director (apartado 1); «ausencia, cese o enfermedad» del Jefe de estudios (apartado 2) o del Secretario (apartado 3). Pero no hay una sustitución, en bloque o «completo», del «equipo directivo», circunstancia que puede producirse con la renovación o cese del Director, que es el cargo que propone el nombramiento del Jefe de Estudios y del Secretario (art. 13.1). Ni el «Equipo Directivo» —que es, reiteramos, una descripción funcional, que no orgánica— ejerce sus funciones en bloque, sino a través de sus integrantes, que tienen la consideración de «órganos unipersonales».

Esta referencia funcional al Equipo Directivo puede estar justificada en algunos casos (así cuando se refiere a las «compensaciones económicas y profesionales», el art. 9.4; o cuando permite la invitación, a «sus reuniones», de miembros de la comunidad educativa, art. 9.5). Pero fuera de esos supuestos, por razones de claridad y seguridad jurídica, el ejercicio de las «funciones», a las que se refiere el art. 9.2, debe encomendarse a alguno de los órganos unipersonales (Director, Jefe de Estudios o Secretario), para garantizar la certeza en la atribución de funciones. Y es que, por ejemplo, el «informe» sobre la situación del Centro en los casos de «cambio de Equipo Directivo completo», no parece que baste con atribuirlo al Equipo «saliente», pues debiera ser responsabilidad del Director, dada su posición orgánica cualificada en la Escuela (pues el resto de órganos unipersonales es nombrado a su propuesta).

Este Consejo Consultivo recomienda, reordenar esas atribuciones del Equipo Directivo establecidas en el art. 9, por razones de seguridad jurídica. Por ello mismo,

deben aclararse todas las referencias al «Equipo Directivo» en el Reglamento orgánico [arts. 27.b), m), r); 33.d); 38.3; 40.2; 41,3; 47,a) y e)] y sustituirlas por la mención específica del órgano unipersonal que corresponda.

**-Artículo 25: «Reuniones» de los Departamentos didácticos.** Como quiera que los Departamentos didácticos son «órganos básicos» de coordinación docente de la Escuela, de acuerdo con el art. 23.1, en relación con el art. 7, y aunque no aparecen mencionados entre los «órganos colegiados de gobierno» en el art. 6.2, debiera unificarse la terminología y referirse, de manera uniforme, a las «sesiones» como cauce de formación de la voluntad de dichos órganos de coordinación. En el mismo artículo 25, unas veces se habla de «reuniones» y otras de «sesiones». Si se trata de órganos colegiados, sean de «gobierno» o de «coordinación», lo más correcto es referirse a «sesiones», de acuerdo con lo dispuesto en el art. 26 de la LPAC. Así se establece, en el propio Reglamento orgánico, para el régimen de funcionamiento del Claustro de Profesores en el art. 21.1, que habla correctamente de «sesiones».

Por cierto, no está regulado el régimen de funcionamiento del Consejo de Escuela, como sí ocurre con el Claustro de Profesores. Bastaría con habilitar al propio Consejo de la Escuela para que acuerde sus reglas de funcionamiento para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuestos en los arts. 22 a 27 de la LPAC.

## CONCLUSIONES

### Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que se consideren las observaciones hechas en el cuerpo de este dictamen para la mejora de la calidad técnica de la misma.

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