En Logroño, a 15 de abril de 2016, 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. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se regula la autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Educación, Formación y Empleo ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 30 de abril de 2010, del Director General de Personal y Centros Docentes.
- Memoria justificativa, de 28 de abril de 2010, del Jefe del Servicio de Gestión Económico-Presupuestaria y Contratación Educativa (en adelante SGEPC), con el “visto bueno” del Director General de Personal y Centros Docentes, que hace referencia a la oportunidad de la norma y al marco normativo en el que se inserta, contiene una mención a las consultas realizadas, una tabla de vigencias y una referencia informativa al coste económico, pasado y futuro, derivado de la aprobación de la norma. A ella, acompaña el borrador inicial, elaborado por la Dirección General de Personal y Centros Docentes de la Consejería de Educación.
- Dictamen, aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja, en su reunión de 15 de mayo de 2010, con las observaciones y propuestas de modificación de texto al borrador inicial del Anteproyecto que en él se recogen.
- Nueva Memoria justificativa, de 25 de junio de 2010, del Jefe del SGEPC, con el “visto bueno” del Director General de Personal y Centros Docentes, que -además de recoger idénticos conceptos que los enumerados en su anteriormente citada de 28 de abril de 2010-, en el apartado de “consultas formalizadas”, haciendo referencia a las propuestas del Dictamen de la Comisión Permanente del

Consejo Escolar de La Rioja precedente, las analiza, aceptando, con la incorporación al texto, una parte importante de ellas, y argumentando las razones existentes para no trasladar las restantes.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de Educación, de 28 de junio de 2010, que declara formado el expediente.
- Informe, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (en adelante SOCE), de 14 de julio de 2010, sobre el Anteproyecto objeto de este dictamen.
- Informe del Jefe del SGEPC, de 13 de agosto de 2010, referente a las propuestas efectuadas en el informe del SOCE citado en el punto anterior, aceptando, con la incorporación al texto, la práctica totalidad de ellas, y argumentando las razones existentes para no trasladar las restantes.
- Informe, de los Servicios Jurídicos, de 10 de setiembre de 2010.
- Informe, de la Intervención General, de 22 de noviembre de 2010, sobre el Anteproyecto objeto de este dictamen, recomendando varias propuestas de modificación.
- Informe, del Jefe del SGEPC, de 16 de diciembre de 2010, referente a las propuestas efectuadas en el informe citado en el punto anterior, aceptando, con la incorporación al texto, alguna de las recomendaciones propuestas, y argumentando las razones existentes para no trasladar las restantes.
- Informe, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, de 26 de abril de 2011, sobre el Anteproyecto objeto de este dictamen, recomendando varias propuestas de modificación.
- Informe, del Jefe del SGEPC, de 27 de mayo de 2011, referente a las propuestas efectuadas en el informe citado en el punto anterior, aceptando, con la incorporación al texto, alguna de las recomendaciones propuestas, y argumentando las razones existentes para no trasladar las restantes, algunas de las cuales, son reiterativas de las efectuadas al de la Intervención General en el informe precedentemente citado.
- Sendos informes, del Jefe del SGEPC, de 26 de noviembre y 10 de diciembre de 2015, exponiendo las razones que hacen conveniente, e incluso necesaria, la continuidad de la tramitación del Anteproyecto, pese a la suspensión temporal producida.
- Memoria justificativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, de 4 de marzo de 2016, referente a la tramitación seguida por el Anteproyecto objeto de este dictamen. Incorpora un texto del Anteproyecto que refleja, de manera comparativa las incorporaciones, modificaciones y supresiones de texto producidas en esa tramitación, y constituye reflejo del texto final objeto del dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de marzo de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 8 de marzo de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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.

1. 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 cuyo contenido reitera el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo es claro dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, que, como su propio enunciado indica, tiene por objeto la regulación

autonómica de la autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios de esta Comunidad de La Rioja, en desarrollo de lo previsto en la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, sobre Participación, evaluación y gobierno de los Centros docentes no universitarios.

El tema objeto de regulación por el Anteproyecto examinado, recogido en la mencionada L.O. 9/1995, venía regulado, en sus principios, por la L.O. 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la cual ha sido derogada por la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), actualmente en vigor (con las modificaciones introducidas por la L.O. 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora del Sistema Educativo (LOMCE), que mantiene los principios de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los Centros, en el Capítulo II, de su Título V, al establecer, en su artículo 120 que:

“2. Los Centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del Centro.

3. Las Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los Centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren...”.

Añadiendo el artículo 123 que:

“1. Los Centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley, así como en la que determine cada Administración educativa”.

Ese desarrollo normativo lo constituye la mencionada L.O.9/1995, de 20 de noviembre, a su vez desarrollada, para esta concreta materia, por el RD. 2723/1998, de 18 de diciembre, que regula la autonomía en la gestión económica de los Centros docentes públicos, junto con la O.M. de 23 de septiembre de 1999, que lo desarrolla.

Esta normativa estatal era la que se venía aplicando en esta Comunidad Autónoma, al no haberse ejercitado la facultad reguladora, viniendo, la norma proyectada, a suplir ese vacío.

En definitiva, el contenido de las Leyes Orgánicas 2/2006 (LOE) y 9/1995, citada, sobre gobierno de los Centros docentes no universitarios, enmarcan la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia recogida por el Anteproyecto de norma reglamentaria objeto de este dictamen, de acuerdo con el artículo 10, Uno, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que le atribuye competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

El Anteproyecto objeto de dictamen se inserta en este marco normativo estatal.

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

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene reiterando 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.

No obstante, y antes de proceder a examinar el cumplimiento de los trámites, se ha de efectuar una previa precisión de redacción. Como se puede observar en el Antecedente de Hecho Único de este dictamen, iniciado el procedimiento en el año 2010, en el transcurso de su tramitación hasta esta fecha, la Consejería promotora ha cambiado su denominación. Por ello, y con la exclusiva finalidad de facilitar su lectura comprensiva, en el presente dictamen hemos prescindido de la denominación actual de la Consejería competente (*de Educación, Formación y Empleo del Gobierno de La Rioja*), designándola exclusivamente como *Consejería de Educación*.

Esto dicho, es 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:

1. 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, de 30 de abril de 2010, fue dictada por el órgano competente, que era el Director General de Personal y Centros Docentes, de conformidad con lo establecido en el entonces vigente Decreto 1/2008, de 1 de febrero, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Educación, y sus funciones -a esta fecha sustituido por el Decreto 26/2015, de 10 de julio-, encomendándosele, *«la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General»* (art. 8.1.4 apartado i), en relación con los arts. 1.2 y 3.1. del mencionado Decreto 1/2008).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005 dispone que *“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”*.

La expresada Resolución enumera las disposiciones que la norma proyectada vendrá a desarrollar, especificando la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma al amparo de la cual va a dictarse la disposición general proyectada, así como la competencia administrativa de la Dirección General adoptante de la decisión que contiene, por lo que cumple adecuadamente con las prescripciones establecidas en este artículo.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el 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 el expediente constan, junto con el primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 28 de abril de 2010.

El examen de la misma, y lo razonado y razonable de su contenido, permite concluir su acertada adecuación a los requisitos previstos en el precepto examinado, poniéndose de relieve la necesidad de adecuar, mediante normativa autonómica, una materia para cuya ordenación se venía utilizando la estatal, constituida por los citados Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se regula la autonomía en la gestión económica de los Centros docentes públicos, y la Orden de 23 de septiembre de 1999, que lo desarrollaba, evidenciando unas disfunciones que venían exigiendo la incorporación a las sucesivas y anuales Leyes de Presupuesto de esta Comunidad Autónoma, de un texto específico que las regulase.

No se acompaña del estudio del coste y financiación que la norma proyectada supone, exigido por el apartado 3 del precepto regulador, si bien es patente no ser aplicable, al no darse la condición prevista en el mismo. Como la propia Memoria específica:

“La presente Memoria no incluye el estudio económico a que se refiere el artículo 34.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por cuanto el Anteproyecto de Decreto no comporta la realización efectiva de inversiones. En este sentido, y al tratarse de una norma que actualiza un régimen jurídico preexistente, no cabe hablar de coste económico.

En efecto, el Decreto por el que se regula la gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios, a pesar de que su contenido influye, de forma directa, en la gestión de los recursos económicos por parte de los Centros docentes públicos no universitarios, no contempla más que una revisión de orden técnico del procedimiento de gestión económica y presupuestario en los Centros docentes (...) y ello, porque, en ningún caso, se requiere para la puesta en funcionamiento de esta norma, que se incrementen los gastos de personal, de material o financiación”.

En definitiva, se ha cumplido adecuadamente con los requisitos exigidos en el precepto examinado.

3. Formación del expediente de 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”.

En la documentación que nos ha sido remitida, consta la Resolución que dispone la formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 28 de junio de 2010.

4. 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- viene insistiendo 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; 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”.

El Anteproyecto analizado no fue sometido a trámite de audiencia corporativa, pero sí al informe preceptivo del Consejo Escolar de La Rioja (CER).

El art. 36.2 de la Ley 4/2005 dispone que el trámite de audiencia no será exigible si las entidades citadas en el art. 36.1 han sido consultadas en el procedimiento de

elaboración o si han intervenido en él mediante su participación en órganos colegiados, circunstancia que aquí acontece, por lo que debe considerarse correctamente suplido el trámite de audiencia corporativa, como hemos señalado en otros dictámenes (cfr. D.16/02, D.11/10, D.21/14 y D.49/15, entre otros).

5. 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”.

A) En la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se ha recabado el dictamen del Consejo Escolar de La Rioja, preceptivo de conformidad con el art. 7.1 de la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, y con el art. 6.1 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 65/2005, de 4 de noviembre.

El dictamen del Consejo Escolar de La Rioja fue aprobado por Acuerdo de su Comisión Permanente de 15 de mayo de 2010, en aplicación de los arts. 32.4 y 28 b) del Decreto 65/2005.

Las cuestiones suscitadas por el dictamen del Consejo Escolar, referidas a correcciones de orden sintáctico y algunas escasas de alteración del sentido del texto, fueron, en su mayoría, aceptadas por medio de la Memoria justificativa, de 25 de junio de 2010 elaborada por el Jefe del SGEPC e incorporadas al texto del Anteproyecto, como explicita el informe de la Secretaría General Técnica, de 4 de marzo de 2016.

B) Como se ha indicado con anterioridad, se ha emitido también informe por el SOCE, en fecha 14 de julio de 2010, efectuando una serie de objeciones y recomendaciones, de manera casi general, referentes a redacción, y respecto de las cuales,

el Jefe del SGEPC, a través de su informe referente a las mismas, de 13 de agosto de 2010, bien incorpora al texto, bien argumenta adecuadamente las razones existentes para no llevarlas a cabo.

C) Se ha recabado también la intervención preceptiva de los Servicios Jurídicos, obrando el correspondiente informe, de fecha 10 de setiembre de 2010, y en el que pone de relieve la adecuación del texto proyectado a las exigencias legales.

D) Obra, también, en el expediente, informe de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de fecha 22 de noviembre de 2010, en el que se formulan una serie de recomendaciones al Anteproyecto, que también es objeto de nuevo informe del Jefe del SGEPC, de 16 de diciembre de 2010, aclarando las dudas y objeciones que en aquél se exponen, e incorporando al texto del Anteproyecto algunas de las sugerencias expuestas en aquél.

E) Y, por último, se aportó al expediente informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, de 26 de abril de 2011, en que se aportan sugerencias al texto del borrador del Anteproyecto, algunas de las cuales son coincidentes con las efectuadas en el anterior de la Intervención General. También este informe es objeto de un nuevo informe del Jefe del SGEPC, con igual contenido que todos los elaborados por este Servicio: se aceptan algunas de las recomendaciones propuestas, y se razona, correcta y adecuadamente, las razones que existen para las que no se considera conveniente se trasladen a una modificación del texto del proyecto.

Con lo expuesto, es evidente se ha cumplido con los requisitos en el precepto examinado.

6. 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. Le 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 el expediente sometido a nuestra consideración, consta la Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, de fecha 4 de marzo de 2016, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición.

Previamente a ella, consta en el expediente una nota de régimen interno emitida por el Jefe del SGEPC, remitiendo sendos informes de 26 de noviembre y 10 de diciembre de 2015, referentes a la idoneidad de continuar con la tramitación de la norma, dado el tiempo transcurrido, tanto desde la Resolución ordenadora del inicio del expediente, como desde el último de los informes a que se ha hecho referencia en el apartado anterior. En ambos informes, se examina, tanto la conveniencia y necesidad de llevar a efecto la culminación del mismo con la publicación de la norma, como si se hace necesario llevar a cabo una revisión del expediente, ante la aparición de normativa que altere su contenido. Como quiera que, en este punto concreto, se suscitan una serie de cuestiones jurídicas, ambos aspectos han de ser objeto de comentario en el apartado correspondiente de este dictamen.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

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

1. Como ya hemos adelantado, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada resulta del art. 10.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, que 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 al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía”*.

2. Para el ejercicio de esta competencia, la Comunidad Autónoma de La Rioja goza, además, de una cobertura legal específica.

En efecto, en el Fundamento de Derecho Primero, ya hemos identificado la normativa básica estatal que enmarca el ejercicio de la potestad reglamentaria del

Gobierno de La Rioja. Normativa básica que está constituida, de modo prevalente, por la mencionada Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, sobre Participación, evaluación y gobierno de los Centros docentes no universitarios.

Y también hemos indicado que, además de la mencionada L.O. 9/1995, es aplicable la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), actualmente en vigor (con las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora del Sistema Educativo (LOMCE), que mantiene los principios de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los Centros, y que ordena, en su artículo 123, que: *“1. Los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley, así como en la que determine cada Administración educativa”*.

3. En definitiva, la norma proyectada se dicta en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el titular de la potestad reglamentaria tiene para ello una cobertura legal específica.

Cuarto

Examen del Anteproyecto de Decreto.

1. Antes de proceder al examen de la adecuación a las exigencias de legalidad del Anteproyecto sometido a este Consejo, tal y como precedentemente hemos apuntado y por tratarse de adecuación a la normativa, hemos de examinar la procedencia de reanudar su tramitación sin reiterar los trámites ya efectuados, transcurridos más de cuatro años desde el último de ellos.

Al efecto, hemos de indicar que, como se menciona en el precedente Antecedente del Asunto Único de este dictamen, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación, en fecha 10 de setiembre de 2015, remite escrito al SGEPC de esa misma Consejería, para que, *“dado el tiempo transcurrido desde se inició la tramitación del anteproyecto, y los cambios normativos producidos”* en ese ínterin, se manifestara sobre la idoneidad de continuar su tramitación, o, en su caso, iniciar un nuevo procedimiento.

El SGEPC, en sus citados informes de 26 de noviembre y 10 de diciembre de 2015, propone la continuidad, por cuanto: i) no hay cambios sustanciales, especialmente de orden normativo, que afecten al texto en la situación en que se encontraba a esa fecha; ii) por ello, estima conveniente “aprovechar” los trámites realizados, por ser válidos; y iii) proceder la implantación de un nuevo programa informático de gestión económica.

Enumera todos los informes efectuados, y añade que se han asumido gran parte de sus recomendaciones, argumentando las razones existentes para las no recogidas.

Pone de relieve la pervivencia, sin alteración en su texto, de las normas estatales que, en desarrollo de lo, a tal efecto, previsto en la LOE, regulan la autonomía de gestión económica de los Centros públicos no universitarios: Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, y la Orden Ministerial de 23 de septiembre de 1999, que lo desarrolla.

Considera que tan solo quedaría por cumplir el trámite -obligatorio por el carácter de la disposición proyectada- del dictamen de este Consejo que, en su caso, puede poner de relieve esa posible contradicción entre el texto y las incorporaciones normativas que le pudieran afectar.

Y, por último, considera que el programa informático que se va a instalar a partir de 1 de enero de 2016 en el Área administrativa de Educación –el resto de Servicios administrativos ya lo tienen en funcionamiento- va a habilitar una herramienta mejor y más eficiente a los Equipos directivos de los Centros.

Añade que, precisamente, la nueva metodología de trabajo, que el programa informático mencionado implanta, cambia el presupuesto “*de curso escolar*” (de septiembre de un año a agosto del siguiente), por el presupuesto “*anual*”, coincidente con el año natural (enero a diciembre), poniéndose de relieve, con ello, la necesidad y urgencia de la norma, pues, de no existir regulación propia, sería de aplicación los preceptos estatales (los citados Decretos 2723/1998 y la Orden de desarrollo), que exigen el presupuesto de “*curso escolar*”, con la consiguiente disfunción con las normas presupuestarias de esta Comunidad Autónoma que, precisamente, ha constituido una de las cuestiones de discrepancia con la Intervención General y la Secretaría Técnica de la Consejería de Hacienda.

También añade que las escasas variaciones en el texto de la norma proyectada que esa adaptación al presupuesto coincidente con el año natural exige, ya han sido recogidas, tanto en la Disposición Adicional Segunda, como en el artículo 20, especificando el nuevo texto que es acorde con lo indicado.

Ante esos informes, la Secretaria General Técnica de Educación ha decidido la continuidad en la elaboración de la norma proyectada, especificando, en su citada Memoria justificativa de todo el procedimiento, de 4 de marzo de 2016, que las razones que han hecho aconsejable la interrupción de la tramitación, de manera resumida, han sido: i) el inicio de la tramitación, por el Gobierno central, de una profunda modificación de la L.O. 2/2006, de 3 de mayo (LOE), que culminó con la L.O. 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la calidad educativa (LOMCE), hacía aconsejable no introducir normativa con una, más que previsible, escasa duración; ii) precisamente, la entrada en

vigor de las modificaciones introducidas por LO 8/2013, hicieron aconsejable dedicar todo el esfuerzo de los órganos de la Consejería y de aquellos otros para los que las modificaciones les comportaron una actividad “extra”, a la implantación de ellas, hasta verificar su “asentamiento” adecuado; iii) una vez llevado a cabo lo anterior, verificar la necesidad de dictar la norma proyectada.

Asimismo, para fundar la corrección de la continuidad de la tramitación, respetando los trámites previamente efectuados, la Secretaria General Técnica hace remisión a lo manifestado por este Consejo, entre otros, en dictamen de 20 de diciembre de 2010 (D. 107/10) en el que (si bien sobre circunstancias distintas), se indicaba que:

“Más allá de las cuestiones relativas a la defectuosa ordenación del expediente, ahora subsanadas, nos hallamos ante una Sentencia que declara la nulidad de pleno derecho de un reglamento. Es cierto, como presupone dicha Memoria, que la nulidad se declara por razón de la existencia de defectos formales o procedimentales, lo cual permite retrotraer las actuaciones al momento anterior a producirse el defecto formal causante de la nulidad y que, en aras del principio de economía procesal, permite conservar los actos y trámites ‘cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción’ (art. 66 LPAC).

Pero, a juicio de este Consejo Consultivo, la Resolución por la que se dispone la conservación de los trámites anteriores debió acompañarse entonces de una Memoria actual, es decir, elaborada a fecha de hoy, en la que se explicita si se han alterado o no, y por qué motivos, las circunstancias entre el año 2007, fecha en que fue publicado el Decreto declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y el año 2010, en que se dicta la Resolución conservando los actos y trámites.”

Es claro que las carencias procedimentales que el precitado dictamen consideraba que debían ser corregidas ya han sido solventadas en el expediente que ahora nos ocupa.

2. En cuanto al texto sometido a nuestro dictamen, hemos de especificar que consta de una Parte expositiva en la que se expresa la necesidad de la norma pretendida, y la razón de ella, en cuanto que la LO 2/2006 (con la reforma en ella operada por la LO 6/2013) dispone que las Administraciones educativas tienen la obligación de fomentar la autonomía de los Centros, de forma que sus recursos, económicos, materiales y humanos, puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboran; y consta de 21 artículos, 3 Disposiciones Adicionales, 2 Transitorias, 1 Derogatoria y 3 Finales.

Los artículos se distribuyen en cuatro Capítulos: el I establece las Disposiciones generales; el II hace referencia al Presupuesto, estableciendo su concepto, elaboración, contenido, tramitación y aprobación; el III dicta las normas a las que ha de sujetarse su ejecución; y, el IV establece los mecanismos de control de la gestión de los recursos.

Las tres Disposiciones adicionales hacen referencia a la especialidad de determinados Centros, que no se encuentran enumerados en las Disposiciones generales, estableciendo que les es de aplicación la norma proyectada, si bien con las especialidades

que allí se recogen. También establecen la obligación de utilizar los sistemas informáticos que facilita la Administración de la Comunidad, para todos los trámites referidos a ese presupuesto económico; y remiten, a determinada normativa estatal aplicable, la regulación que en él se efectúa, para los Centros educativos privados concertados.

Las dos Disposiciones Transitorias establecen el momento en que la norma ha de ser aplicada por sus destinatarios, fijando el primer presupuesto a elaborar, con arreglo a sus prescripciones, en el del año 2017, manteniendo, para el primer trimestre del curso 2016/2017, la prórroga del presupuesto del curso 2015/2016.

Por último, las Disposiciones Finales determinan el Derecho supletorio; establecen los órganos competentes para dictar las normas de desarrollo necesarias; y fijan la fecha de entrada en vigor.

3. El carácter muy genérico del mandato legal que el Anteproyecto cumplimenta, al carecer de normativa específica en la materia concreta de que este último trata, determina que la CAR disponga de un amplio margen de actuación para establecer la regulación encomendada, lo que comporta que el texto del Anteproyecto que nos ocupa no entre en contradicción con otra normativa legal.

Por otra parte, el cómo se lleve a cabo la regulación reviste un amplio margen de discrecionalidad y de apreciación de oportunidad, que permite que, el texto elaborado haya de ser considerado correcto.

En cuanto a la facultad que se asigna al Director de cada Centro en materia de contratación, podría plantearse si la misma colisiona con la normativa específica reguladora de contratos y si se atiene a los límites en ella impuestos. Pero en estos aspectos, bien se produce una remisión expresa a dicha normativa específica, o bien, del propio texto, se concluye que la contratación ha de hacerse con las exigencias impuestas por la referida normativa específica.

En definitiva, el Anteproyecto normativo dictaminado se ajusta, en su tramitación y contenido al ordenamiento jurídico, por lo que debe ser dictaminado favorablemente.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, al amparo del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de los reglamentos, exigen los artículos 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tercero

El Anteproyecto de Decreto por el que se regula la autonomía de gestión económica de los Centros docentes públicos no universitarios de La Rioja se ajusta al ordenamiento jurídico.

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