

En Logroño, a 20 de abril de 2018, 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<sup>a</sup> 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**

**33/18**

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**

#### **Primero**

Con carácter previo, es de señalar que el procedimiento de elaboración de la disposición general sobre el que se nos consulta: i) trae causa de otro similar, iniciado en 2015 y en el que recayó nuestro dictamen D.9/16, pero que no llegó a ser elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación; y ii) ha incorporado algunos de los trámites de dicho procedimiento anterior, al que se refiere en varias ocasiones el expediente.

#### **Segundo**

No obstante lo anterior, la Consejería de Educación, Formación y Empleo ha tramitado de nuevo el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

-Resolución de 10 de junio de 2016, del Director General de Educación, de inicio del procedimiento, precedida de una Memoria de 7 de junio de 2016, elaborada por el correspondiente Servicio, y de un borrador de la misma fecha que coincide con el texto final del expediente anterior.

-Dictamen, de 15 de septiembre de 2016, aprobado por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja (CER), con algunas observaciones y propuestas al borrador inicial del Anteproyecto.

-Informe, de 19 de julio de 2016, del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica, en el cual se hace mención a la anterior tramitación del expediente.

-Resolución, de 19 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente y se ordena solicitar los informes preceptivos. Va acompañada de un nuevo borrador de la norma proyectada, fechado también el 19 de julio de 2016.

-Oficio, de 8 de noviembre de 2016, del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), por el que indica que, en atención al contenido del borrador remitido, no se considera necesario la emisión de informe.

-Informe, de 19 de mayo de 2017, del Director General de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), en el que se efectúan las consideraciones que se estiman convenientes sobre el Anteproyecto.

-Informe, de 29 de junio de 2017, de la Intervención General de la CAR, con las propuestas de mejora del texto que considera oportunas.

-Informe, de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

-Informe, de 19 de diciembre de 2017, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

-Memoria, de 19 de febrero de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, al que acompaña el texto definitivo del Anteproyecto.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de febrero de 2018, y registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, 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 20 de febrero de 2018, 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 en este caso es claro dada la naturaleza de *reglamento ejecutivo* del proyecto normativo 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 la CAR, prevista en diversas normas estatales con rango de Ley.

En efecto, la materia objeto del Anteproyecto fue regulada en las Leyes Orgánicas (LO) 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); y 9/1995, de 20 de noviembre, sobre Participación, evaluación y gobierno de los Centros docentes no universitarios; ambas derogadas por la LO 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).

La LOMCE mantiene los principios de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los Centros, al establecer: i) en su art. 120.2 que: “*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*”; ii) en su art. 120.3, que: “*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*”; y iii) en su art. 123.1, que: “*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”.*

En desarrollo de tales principios, y respecto de la regulación de los mismos por la L.O. 9/1995, se dictó el RD. 2723/1998, de 18 de diciembre, que regula la autonomía en la gestión económica de los Centros docentes públicos, junto con la Orden Ministerial (OM) de 23 de septiembre de 1999, que lo desarrolla.

Ambas disposiciones reglamentarias, pese a desarrollar la precitada y derogada LO 9/1995, han continuado en vigor al no haber dictado la CAR su propia reglamentación al respecto, tal y como establece la DT 11ª de la LOE (LO 2/2006), a cuyo tenor: *“en las materias cuya regulación remite la presente Ley a ulteriores disposiciones reglamentarias, y en tanto éstas no sean dictadas, serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango que lo venían siendo a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, siempre que no se opongan a lo dispuesto en ella”.*

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 art. 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común (LPAC'15).

## Segundo

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición general proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma.**

1. La **competencia** de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) para dictar la norma proyectada resulta del art. 10.1 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que atribuye a la CAR *“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”.*

También es de citar el art. 48.1, a) EAR'99 que confiere a la CAR competencias para la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos.

2. Para el ejercicio de esta competencia, la CAR goza, además, de una **cobertura legal** específica, constituida por el mandato, establecido por la LOMCE (LO 8/2013) que, manteniendo los principios de autonomía pedagógica, de organización y de gestión de los Centros, establece, en su precitado art. 123.1 que: *“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”*, a cuyos efectos, la misma LOMCE, en su también antes citado art. 120.3, expresamente encomienda, a las Administraciones educativas, potenciar y promover *“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”*.

3. En cuanto al **rango normativo**, el Anteproyecto es de Decreto, lo cual resulta adecuado al tratarse del ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno para desarrollar las normas con rango de Ley antes citadas, según resulta de los arts. 24.1,a) EAR'99, en relación con el art. 30.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, tanto en su redacción originaria como en la dada al mismo por el art. 13.9 de la Ley 2/2018, de 30 de enero.

4. En definitiva, la norma proyectada se dicta en el ámbito de las competencias de la CAR, el titular de la potestad reglamentaria tiene para ello una cobertura legal específica y el Anteproyecto prevé el rango normativo adecuado.

### Tercero

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

Este Consejo 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.

A tal efecto, hemos de señalar que la norma autonómica que regula el procedimiento administrativo específico de elaboración de reglamentos, ha sido modificada, por la Ley 2/2018, de 30 de enero, aunque, por razón de su fecha de entrada en vigor (DF Única), esta última no resulta aplicable al procedimiento que nos ocupa.

Resulta pues, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos por redacción aplicable de 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 fue dictada por el Director General de Educación, que ostenta tal competencia para ello, de conformidad con lo establecido en el Decreto 26/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, y sus funciones, encomendándosele la de dictar *«la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General»* (art. 1.4 apartado g), en relación con el art. 1.2.3, apartados a) y f) del mencionado Decreto 26/2015).

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 Resolución del Director General 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, del Servicio de Normativa y Asistencia Técnica.

El examen de la misma 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 aplicando la estatal, constituida por las ya citadas disposiciones: el RD 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 ministerial de 23 de septiembre de 1999, que lo desarrollaba; evidenciando unas disfunciones que venían exigiendo la incorporación, a las sucesivas y anuales Leyes de Presupuestos de esta Comunidad Autónoma, de preceptos específicos que regulaban lo que, con la norma proyectada, ha de llevarse a cabo.

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 Proyecto 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, de inversión o de financiación”.*

En definitiva, se han cumplido adecuadamente 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 Secretaria 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 de la Secretaría, declaratoria de la formación del expediente de Anteproyecto, así como la formulación de solicitud de los informes preceptivos.

### **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 (CER), 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 CER fue aprobado por el Acuerdo de su Comisión Permanente de 15 de setiembre de 2016, en aplicación de los arts. 32.4 y 28 b) del Decreto 65/2005.

De las cuestiones suscitadas por el dictamen del CER, fue objeto de admisión aquella que, siendo posible, contribuía a la mejora del texto; habiéndose rechazado otras

dos, ya que entraban en conflicto con lo dispuesto en otras normas autonómicas, como expresamente se recoge en la Memoria final de la Secretaría General Técnica.

**B)** Habiéndose solicitado informe al SOCE, como se ha indicado, este remitió un oficio el 8 de noviembre de 2016, manifestando que no procedía su informe en este caso.

**C)** Obra en el expediente el mencionado informe del Director General de la Oficina de Control Presupuestario, de 19 de mayo de 2017, por el que se efectúan algunas consideraciones sobre el texto facilitado.

**D)** Consta, en el expediente, informe de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con propuestas para la mejora del texto.

**E)** Y, por último, se ha emitido también el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos.

Con lo expuesto, se evidencia haberse cumplido con los requisitos recogidos 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. 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.*

*4. 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, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición.

Esta Memoria contiene todas las actuaciones y requisitos exigidos por el citado precepto; expone las razones que justifican la norma; relata la necesidad de que la CAR cuente con su propia normativa reguladora de esta materia para no tener que seguir introduciendo en las sucesivas Leyes de presupuestos disposiciones que trascienden la temporalidad anual que les es propia y para desplazar la normativa estatal que venía siendo aplicable supletoriamente (el RD 2723/1998 y la OM de 23 de septiembre de 1999); menciona la conveniencia de reiniciar el expediente; relata el *iter* procedimental del mismo; justifica las observaciones que han sido incorporadas al texto y las razones que motivan el rechazo de las demás; y, finalmente, incluye el texto definitivo que se somete al dictamen de este Consejo.

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.

#### **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, hemos de hacer mención siquiera brevemente, a las vicisitudes temporales acaecidas en la elaboración de esta norma.

Como ya hemos dejado apuntado en el inicio de este dictamen, la misma fue objeto de un anterior expediente para su elaboración que, iniciando en el año 2015, se prolongó en el tiempo, siendo objeto de nuestro dictamen D.9/16.

Ese procedimiento no culminó con la aprobación y publicación de la norma entonces proyectada, por lo que el expediente y texto que ahora se vuelve a someter a este Consejo, con correcto criterio, se ha tramitado como nuevo, no conservando los trámites efectuados en el anterior.

Esto dicho, el nuevo procedimiento se ha iniciado, no obstante, partiendo del texto que puso fin al precitado anterior expediente, aunque, obviamente, con las necesarias adaptaciones, especialmente en lo que se refiere a las remisiones que se efectúan a otras normas, cual sucede, por ejemplo, con la Ley de Contratos del Sector público de 8 de noviembre de 2017, que no pudo ser contemplada en el expediente anterior.

Ahora bien, la normativa estatal con rango de Ley desarrollada por la norma proyectada no se ha visto alterada, por lo que, teniendo en cuenta esta circunstancia y la señalada en el párrafo precedente, continúa siendo útil lo señalado en nuestro precitado dictamen D. 9/16, al que nos remitimos.

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 proyectada; y una *parte dispositiva*, con veintiún artículos, tres Disposiciones Adicionales (DA), dos Transitorias (DT), y tres Finales (DF).

Los artículos se distribuyen en cuatro Capítulos, debidamente identificados, y que hacen referencia a *Disposiciones generales* de la norma (Capítulo I, que comprende los arts. 1 a 4), *Presupuesto* (Capítulo II, que comprende los arts. 5 a 13), *Ejecución del presupuesto* (Capítulo III, que comprende los arts. 14 a 17), y *Control de la gestión* (Capítulo IV, que comprende los arts. 18 a 21).

De las tres Disposiciones adicionales (DA), dos de ellas hacen referencia a: i) 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; y, ii) a la especificidad de la regulación normativa de los Centros educativos privados concertados (constituida de manera particular por la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y el RD 2377/1985, de 18 de diciembre, que aprueba el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos), que se mantiene como aplicable para esos Centros. En la otra DA, se concreta que, para el desarrollo de lo dispuesto en el Anteproyecto, se deberá utilizar el sistema informático que la Administración de la CAR ha de facilitar.

Las dos Disposiciones Transitorias (DT) establecen el momento en que la norma ha de ser aplicada por sus destinatarios, fijando que el primer presupuesto anual que deberá ser elaborado con arreglo a sus prescripciones será el del año 2019; y concretando, para el primer trimestre del curso académico 2018/2019, la prórroga del presupuesto del curso académico 2017/2018.

Por último, las tres Disposiciones Finales (DF) determinan el *Derecho supletorio*; establecen los órganos competentes para dictar las normas de desarrollo necesarias; y fijan la fecha de entrada en vigor en el día siguiente a la publicación de la norma.

3. El contenido del Anteproyecto se ciñe a la concreta materia presupuestaria adoptando al respecto decisiones de funcionamiento cuya conveniencia u oportunidad no compete valorar a este Consejo, como, señaladamente es el caso de la sustitución del tradicional ritmo de los presupuestos de los Centros docentes *por curso escolar*, por uno nuevo basado en el general *ritmo presupuestario anual* de la CAR. Por ello, desde el punto de vista jurídico, nuestro criterio es favorable, sin perjuicio de las observaciones concretas que seguidamente efectuamos.

4. En la **Parte expositiva** del Anteproyecto se sigue haciendo referencia al art. 9.9 EAR'99 para relacionarlo con la LO 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de

competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la vía del art. 143 CE. Dichas referencias deben eliminarse, ya que el Anteproyecto se apoya competencialmente en los arts. 10 EAR'99 (que confiere competencias educativas a la CAR) y 48.1, a) EAR'99 (que confiere competencias presupuestarias a la CAR), sin necesidad de apelar al precitado art. 9.9 EAR'99 (que confiere competencias a la CAR mediante Ley estatal de transferencias) ni, por tanto, a la expresada LO 9/1992.

5. En la fórmula promulgatoria que antecede al texto del Anteproyecto se expresa que el mismo se adopta “*de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo*”, siendo así que dicho dictamen aún no se había emitido en el momento de redactar dicha fórmula y debiendo señalar además que el art. 11.1 de nuestro Reglamento (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero) ordena emplear la fórmula “*conforme con el Consejo Consultivo*”.

6. En la **Disposición Final Primera**, se sugiere que el epígrafe que le presta título no sea denominado *Derecho supletorio*, ya que la CAR carece de competencia constitucional para determinar la normativa estatal supletoriamente aplicable pues la misma viene determinada por el art. 149.3 CE, en la forma en que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional; aunque, obviamente, el texto proyectado desplazará, en el ámbito competencial de la CAR, la aplicación de la normativa estatal que venía regulando esta materia, por lo que estimamos más adecuado un título como *Normativa aplicable* u otro semejante.

7. 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, la cual goza de cobertura legal suficiente y del rango normativo apropiado.

### Segunda

Se han respetado los trámites procedimentales que, para la elaboración de los reglamentos exigidos por la normativa vigente.

### **Tercero**

El Anteproyecto 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