

En Logroño, a 26 de noviembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> Amelia Pascual Medrano, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**80/20**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto Decreto por el que se establece la ordenación enseñanzas deportivas de régimen especial en el ámbito de la CAR.*

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

En este dictamen se emplean las siguientes siglas y abreviaturas:

- APCAR = Administración pública de la CAR.
- art/s.= artículo/s.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CA= Comunidad Autónoma.
- CAR = Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCAA= Comunidades Autónomas.
- CE= Constitución española vigente.
- CER= Consejo Escolar de La Rioja.
- cfr.= Confróntese, véase.
- Consejería actuante/consultante = Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de La Rioja.
- D.= Dictamen.
- DA= Disposición/es Adicional/es.
- DF= Disposición/es final/es.
- DG = Dirección/Director/a General.
- DGE= DG de Educación de la Consejería actuante.
- EAR'99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente.
- FJ= Fundamento jurídico.
- Fol.= Folio/s.

- IES= Instituto de Educación Secundaria.
- LCCR= Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LFAR= Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR.
- LO= Ley Orgánica.
- LOE= Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común.
- RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.
- RD= Real Decreto.
- SOE= Servicio de Ordenación Educativa.
- SOISP= Servicio de Organización e Innovación de los Servicios Públicos (antes SOCE, Servicio de Ordenación y Calidad de los Servicios Públicos).
- SGT= Secretaría/ Secretario/a General Técnica.
- STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.
- SSTC= Sentencias del Tribunal Constitucional.

## **Segundo**

El Excmo. Sr. Consejero precitado remite, para dictamen, el referido Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de 09-10 -2019, de la DG de la Consejería actuante.
- Primer borrador del Decreto, sin fecha.
- Memoria justificativa, del SOE, de 10-10-2019, que examina la competencia de la CAR, los antecedentes del Decreto cuya promulgación se pretende, su contenido y el *iter* procedimental seguido. Incluye dos Anexos: i) el certificado del cumplimiento del trámite de información pública, de 29-07-2019); y ii) el resumen de las alegaciones presentadas por el Departamento de Educación Física del IES *La Laboral* de Lardero (La Rioja).
- Informe. de la Sección de Asistencia Técnica Educativa, de 14-10-2019.
- Diligencia, de 14-10-2019, por la que la SGT de la Consejería actuante declara formado el expediente de elaboración de la disposición general.
- Dictamen 1/2020 del CER, de 05-07-2020.
- Informe, del SOE, de 17-08-2020, a la vista de las enmiendas presentadas por el CER.
- Informe, del SOISP, de 20-08-2020.
- Informe, del SOE, de 28-08-2020, a la vista del informe del SOISP.
- Informe, de los Servicios Jurídicos, de 14-09-2020, que contiene unas consideraciones generales sobre el Anteproyecto (competencia de la CAR, contenido y alcance del Decreto y cumplimiento de

trámites) y sobre su redacción. En lo sustancial, el informe es favorable al texto del borrador, si bien aconseja introducir en él algunas modificaciones.

-Informe, del SOE, de 29-09-2020, a la vista del informe de los Servicios Jurídicos.

-Segundo borrador del Decreto, de 29-09-2020.

-Memoria final, de la precitada SGT, de 22-10-2020, en el que, tras examinar el marco normativo del Decreto proyectado, su contenido y el *iter* procedimental seguido hasta ese momento, emite informe favorable.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de octubre de 2020 y registrado de entrada en este Consejo de 23 de octubre de 2020, el Excmo. Sr. Consejero actuante 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 26 de octubre de 2020, 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 a la Consejera señalada 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. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los “*Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR.

En este caso, el carácter preceptivo de nuestro dictamen resulta evidente dado que el Decreto proyectado desarrolla lo previsto en la LOE, según lo establecido en el RD 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

### **Segundo**

#### **Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general**

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de

los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

## **1. Consulta previa**

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

*“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.*

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.*bis*.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurren razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

*1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo,*

*podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.*

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en la Memoria final se hace constar que, conforme a lo previsto en el art. 32 bis LFAR, se ha sustanciado el trámite de consulta previa sobre el Decreto, sin que se hayan presentado alegaciones” (consta certificado de la consulta: fol. 61 del expediente).

Asimismo, se ha recabado la participación de la Inspección Técnica Educativa, y del Equipo directivo y Departamento de Educación Física del IES *La Laboral*, de Lardero (La Rioja), único Centro educativo público autorizado en La Rioja para la impartición de estas enseñanzas.

En consecuencia, el presente trámite ha de tenerse por correctamente cumplido.

## **2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.**

**A) En cuanto a la competencia administrativa, según el art. 33.2 LFAR:**

*“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso*

*de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.*

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 9-10-2019, fue dictada por la DGE, debiendo señalar que, en esa fecha, estaba vigente el Decreto 40/2019, de 10 de septiembre por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería consultante que, en su art. 8.2.3 a), asigna a la DGE *“la elaboración de normativa sobre enseñanza no universitaria”*.

**B)** Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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 podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.*

La Resolución de 9-10-2019, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, describe el objeto y finalidad de la norma, y contiene el *“fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*, tanto en relación a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material, lo que se ajusta a la interpretación que viene reiterando al respecto este Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros),

En particular, la competencia de la CAR constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 LFAR- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que ampara al reglamento que se proyecta.

### **3. Elaboración del borrador inicial.**

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

*“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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.*

*Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.*

La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada y la Memoria inicial de 10-10-2019 cumple adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

#### **4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 14-10-2019.

#### **5. Trámite de audiencia.**

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

*“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.*

**B)** El art. 133.2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

*“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.*

En el presente procedimiento, no se ha llevado a cabo este trámite de audiencia. No obstante, según expone la Memoria de 22-10-2020, se evacuó consulta al CER, lo cual, por otro lado, venía ya exigido por el art. 7.1 de la Ley 3/2004, de 25 de junio de Consejos Escolares de La Rioja.

Teniendo en cuenta el carácter pluripersonal de participación social de dicho órgano, dicha consulta sirve para tener por cumplido el citado trámite, según hemos manifestado en diversas ocasiones, en concreto respecto al CER (así en dictámenes: D.16/02 y D.54/02, D.17/04, D.37/05, D.11/07, D.38/07, D.128/07; D.136/08; D.39/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.66/10, D.68/10, D.90/10, D.6/13, D.21/14, D.26/15, D.29/15 y D.49/15, entre otros).

## **6. Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el art. 38 LFAR:

*“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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.*

*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 de la norma, 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 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”.*

Esta fase procedimental, se ha recabado y se ha emitido informe (20-08-2020) por el SOISP (art. 4 del Decreto 125/2007 de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la CAR y sus Organismos Autónomos), incorporándose la práctica totalidad de sus observaciones al borrador del texto.

Y, finalmente, han intervenido los Servicios Jurídicos, que se pronunciaron, sobre ese último borrador, en su informe de 14-09-2020. Sus observaciones han sido también incorporadas al texto del Decreto proyectado.

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

*“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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.*

*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 Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta la referida Memoria final, firmada por la SGT actuante el 22-10-2020.

## **8. Resumen conclusivo.**

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta.

## **Tercero**

### **Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada y rango normativo**

**1. La competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

En este caso, la competencia de la CAR resulta del art. 10 EAR'99, que le atribuye la de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 CE, y Leyes Orgánicas que, conforme al art. 81.1 CE, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 CE y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía

Pues bien, el art. 3.6 LOE conceptúa las enseñanzas deportivas como enseñanzas de régimen especial y les dedica, con carácter de norma básica, el Capítulo VIII de su Título I (art. 63 a 65 LOE, sobre principios generales, organización, titulaciones y convalidaciones). El art. 63.3 LOE prevé de forma expresa que estas enseñanzas se organizarán en colaboración con las CCAA y previa consulta a sus correspondientes órganos en materia de enseñanzas deportivas, remitiéndose además a las “Administraciones educativas” para el desarrollo de algunos aspectos concretos que regula.

En ese marco, el RD 1363/2007, de 24 de octubre, con carácter también de norma básica, completa la ordenación general de estas enseñanzas deportivas de régimen especial. Dicho RD organiza estas enseñanzas en ciclos y éstos, a su vez, en módulos agrupados en diversos bloques. De especial interés, resultan ahora sus Capítulos IV (evaluación), V (currículo), VIII (acceso, promoción y admisión), o IX (correspondencias, convalidaciones y exenciones). En ellos, igualmente, se llama a las “Administraciones educativas” para la concreción o desarrollo de algunas de sus disposiciones.

A la CAR, compete, así, organizar estas enseñanzas en su ámbito territorial, respetando dicha normativa básica; y, así, la CAR ha publicado varias normas en este ámbito y ahora procede a regular la organización, acceso, evaluación y certificación de estas enseñanzas en el Anteproyecto de decreto que somete a nuestra consideración.

La norma proyectada, en su parte expositiva, se refiere, acertadamente, a las competencias ejercidas por la CAR. Sin embargo, en su parte dispositiva, no se ha incluido dicha referencia, tal y como observaba y sugería modificar el informe de los Servicios Jurídicos; sugerencia a la que este Consejo se suma.

Consta, sin embargo, en el art. 1, el marco estatal de referencia de la norma proyectada: la LOE y el citado RD 1363/2007.

**2.** En cuanto al **rango** de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR’99.

Por otra parte, cuando, como en el caso que nos ocupa, la ejecución de una ley estatal requiere de un primer desarrollo reglamentario por el Gobierno central y de uno posterior por los Gobiernos autonómicos, la relación entre el reglamento autonómico y el estatal no es ni puede ser nunca de jerarquía, sino que únicamente puede ser explicada con arreglo al principio de competencia (normalmente, a resultas del empleo por el legislador estatal de la técnica bases-desarrollo, englobando a su propio reglamento en la normativa básica que las CCAA se ven obligadas a respetar); y, en ese marco y con independencia de la vinculación autonómica al expresado RD (es decir, al reglamento estatal, por razón de competencia, esto es, por ser una norma básica), el Decreto autonómico se dicta. en todo caso. “en desarrollo o ejecución” de la ley estatal, única a la que está sometido por razón de jerarquía; circunstancia ésta que hace preceptivo, como ya hemos señalado, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

## Cuarto

### Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

#### 1. Consideraciones generales.

El Anteproyecto de Decreto contiene 42 arts, agrupados en ocho Capítulos, 3 DA, 2 DF y 14 Anexos, divididos en dos numeraciones.

Su estructura, técnica normativa y contenido merece, para este Consejo Consultivo, un juicio general favorable. El borrador presentado es ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR. No obstante, se formulan las siguientes consideraciones sobre concretos preceptos del texto proyectado.

#### 2. Consideraciones sobre preceptos concretos.

**A)** El **art. 1** podría incluir una referencia expresa a la competencia ejercida por la CAR, cumpliendo así la observación contenida, a este respecto, en el informe de los Servicios Jurídicos (cfr. FJ. 1).

**B)** El **art. 7.4** reproduce exactamente los términos del art. 33.1 del RD 1363/ 2007 (“*De acuerdo con lo previsto en los arts. 67 y 85 LOE, y en el art. 53 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, quienes acrediten la condición de deportista de alto nivel o deportista de alto rendimiento estarán exentos de cumplir los requisitos de carácter específico para tener acceso a las enseñanzas deportivas en la modalidad o especialidad correspondiente*”).

En este caso (e igual ocurre en otros arts. de la norma proyectada), la reproducción autonómica de la norma básica estatal del Estado, de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, no determina su inconstitucionalidad por incompetencia (algo que, recordemos, puede llegar a ocurrir en otros supuestos de uso de esta técnica normativa), dado que sirve aquí y es utilizada “*para facilitar al operador jurídico el conocimiento de la normativa aplicable, incluyendo en un solo texto el conjunto de la normativa (básica y de desarrollo)] a tener en cuenta*” (cfr. SSTC 341/2005 o 102/2016).

No obstante, el problema es que ello supone, a su vez, reproducir la referencia efectuada por la norma estatal a los arts. 67 LOE (educación de personas adultas) y 85 LOE (condiciones específicas de admisión de alumnos en etapas postobligatorias); referencia que, a la vista de lo concreta y efectivamente preceptuado en estos artículos, resulta desenfocada y, lo que es más grave, puede inducir a confusión.

A fin, por tanto, de no reiterar el error, bastaría, en este sentido, una redacción del tenor siguiente: “*Quienes acrediten la condición de deportista de alto nivel o deportista de alto rendimiento estarán exentos de cumplir los requisitos de carácter específico para tener acceso a las enseñanzas deportivas en la modalidad o especialidad correspondiente, según se establece en el artículo 33 del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre*”.

Otra alternativa, sería **incluir en el apartado siguiente** del precepto (**art. 7.5:** “*Asimismo, quedarán exentos de realizar las pruebas de carácter específico quienes acrediten el cumplimiento de algunos de los requisitos establecidos en las letras c, d, e, f, g, h, i del apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial*”), dedicado igualmente a la exención de las pruebas de carácter específico, **las letras a) y b)** del apartado segundo de la disposición transitoria segunda del *Real Decreto 1363/2007*, referidas a los deportistas de alto nivel y de alto rendimiento, omitidas al haber sido objeto del apartado anterior.

**C)** El **art. 10**, que regula la anulación de matrícula a instancia del interesado, establece, en su apartado tercero, que “*El Director del Centro será competente para resolver, oído en su caso el Equipo docente*”. No obstante, de los términos establecidos en el resto de apartados de este artículo no parece posible deducir el supuesto o supuestos en los que se requiere dicha intervención del Equipo docente. Convendría, por tanto, aclarar o fijar este extremo.

De otra parte, en este mismo apartado, a fin de uniformizar las referencias del Decreto al Director General, convendría aludir al “*Director General competente en materia de enseñanzas de Régimen Especial*”, tal y como hacen el resto de artículos que contienen dicha alusión.

**D)** El **art. 20.5** determina que el Tribunal que juzga el *módulo de proyecto final*, tras su defensa pública *lo calificará*. Sin embargo, es un profesor (el tutor del módulo del proyecto) el encargado, luego, de indicar la calificación en el acta de evaluación final del ciclo de enseñanza. A estos efectos, para mayor seguridad del proceso, convendría fijar la necesidad de que el aludido Tribunal fije la referida calificación en un acta, que luego deba ser trasladada al acta de evaluación final.

**E)** El **art. 34. 2c)** (*Convalidación de módulos de enseñanza deportiva mediante la acreditación de unidades de competencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*) viene básicamente a reproducir, en la norma proyectada, lo dispuesto en el art. 40 del RD 1363/2007. No obstante, la redacción resultante induce a pensar que esta convalidación se produce según unos requisitos y condiciones establecidos en dicho artículo, a lo que la norma autonómica añadiría, después, “*siempre que la unidad de competencia se acredite con alguna de las tres posibilidades previstas: 1º Cualquier otro*”.

*título de las enseñanzas deportivas o de formación profesional. 2º Certificado de profesionalidad. 3º Acreditación parcial conforme a lo que se establezca en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional”.*

Ello puede resultar confuso, dado que, en realidad, la norma estatal se limita a determinar esta convalidación, justamente, por acreditación de la unidad de competencia a través de esas tres vías.

Podría, en este sentido, ser más claro limitarse a establecer que, *de acuerdo con art. 40..., serán objeto convalidación los módulos de enseñanza deportiva..., siempre que la unidad de competencia se acredite con...”*

**F)** En el **art. 34.2 d)**, se hace referencia al art. 43 del *Real Decreto 1363/2007*, cuando en realidad el precepto concernido es el art. 42.

**G)** El **art. 41** prevé que *“Las notificaciones que deban practicarse a los interesados de acuerdo con lo dispuesto en el presente Decreto se realizarán en el domicilio que los mismos designen a tal efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común o, en su caso, a través de medios electrónicos”.*

Sin perjuicio de que puede ser una disposición superflua, la referencia al aludir a la notificación domiciliaria del art. 43 de la LPAC’15, resulta errónea o descolocada, ya que dicho precepto lo que desarrolla son las notificaciones a través de medio electrónico.

## CONCLUSIONES

### Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

### Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas, en el Fundamento de Derecho Cuarto, de este dictamen, a preceptos concretos del texto proyectado.

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