

Nº: 292	REF:JJBR/DOC	Fecha: 19/09/17
ASUNTO:	EXPTE 456/2017. REMITIENDO INFORME DE VALIDACIÓN	
Remitente:	Servicio de Legislación, Recursos y Relaciones con la Administración de Justicia SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA	
Destinatario:	Jefe de Servicio de Ordenación de Enseñanzas de Régimen General DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN EDUCATIVA	

Por la presente, remito Informe de Validación en relación al PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LOS CONSERVATORIOS SUPERIORES DE MÚSICA, DE LOS CONSERVATORIOS SUPERIORES DE DANZA Y DE LAS ESCUELAS SUPERIORES DE ARTE DRAMÁTICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

Sevilla, 19 de septiembre de 2017

EL JEFE DE SERVICIO DE LEGISLACIÓN,
RECURSOS Y RELACIONES CON LA ADMÓN. DE JUSTICIA



Fdo. José Juan Bautista Romero

EXPTE 456/2017

INFORME DE VALIDACIÓN QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE PROYECTO DE “DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LOS CONSERVATORIOS SUPERIORES DE MÚSICA, DE LOS CONSERVATORIOS SUPERIORES DE DANZA Y DE LAS ESCUELAS SUPERIORES DE ARTE DRAMÁTICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA”.

Conforme a lo establecido en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, y en ejercicio de las competencias asignadas en el artículo 6 del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, se emite el presente informe con carácter previo al acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la disposición indicada en el encabezamiento.

El informe de validación, por su propia naturaleza, no contiene un análisis pormenorizado del texto, la Secretaría General Técnica se pronunciará con más detalle en el preceptivo informe que habrá de emitir en el momento procedimental oportuno.

En esta fase, previa a la adopción por la titular de la Consejería del acuerdo para iniciar la tramitación, nuestras observaciones se centran en los aspectos formales y competenciales de la norma en proyecto, en su corrección formal y en verificar si la documentación adjunta es completa y cumple los requisitos exigidos por la normativa que le resulte aplicable.

I- ANTECEDENTES.

Con fecha 13 de septiembre, tuvo entrada en este órgano comunicación interior del Director General de Ordenación Educativa, solicitando la validación del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Conservatorios Superiores de Música, de los Conservatorios Superiores de Danza y de las Escuelas Superiores de Arte Dramático en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al que se acompaña la siguiente documentación:

-Borrador del proyecto normativo.

-Informe que aclara la inclusión del proyecto en el Plan Anual Normativo de la Consejería.

-Informe sobre cumplimiento de la consulta pública previa realizada de 4 de agosto a 22 de agosto de 2017.

-Memoria justificativa, en cuyo apartado 5 se hace referencia a la no afectación de la norma en proyecto a los derechos de los niños y niñas.

-Memoria económica, a efectos de lo previsto en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre.

-Informe de evaluación del impacto por razón del género.

-Motivación y alcance del trámite de audiencia con indicación de las entidades propuestas para el otorgamiento del mismo.

-Test de evaluación de la competencia.

-Memoria de valoración de cargas para la ciudadanía y las empresas.

-Ficha de seguimiento de la tramitación de la disposición.

II- VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA.

Se ha remitido toda la documentación prevista en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, se ha acreditado la realización de la consulta pública a la que se refiere el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre LPACAP. Asimismo, se ha aclarado que el proyecto figura en el Plan Anual Normativo para el año en curso bajo la denominación de "*Decreto por el que se aprueba el reglamento orgánico de los centros de enseñanzas artísticas superiores*".

III- MARCO NORMATIVO.

El artículo 111 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE), establece que los centros que ofrecen enseñanzas artísticas superiores tendrán las denominaciones a las que se refiere el artículo 58 de la Ley.

El artículo 58, por su parte, determina la tipología de los centros donde se cursan las enseñanzas artísticas superiores, en los siguientes términos:

"Los estudios superiores de música y de danza se cursarán en los conservatorios o escuelas superiores de música y danza y los de arte dramático en las escuelas superiores de arte dramático; los de conservación y restauración de bienes culturales en las escuelas superiores de conservación y restauración de bienes culturales; los estudios superiores de artes plásticas en las escuelas superiores de la especialidad correspondiente y los estudios superiores de diseño en las escuelas superiores de diseño."

Por otra parte, este mismo precepto en su apartado 8 habilita a las Administraciones educativas para establecer procedimientos que favorezcan la autonomía y faciliten la organización y gestión de los Conservatorios y Escuelas Superiores de Enseñanzas Artísticas.

Por su parte, la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, se ocupa de los centros que imparten enseñanzas artísticas superiores en su artículo 89, estableciendo las siguientes denominaciones:

“1. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas correspondientes al grado superior de música se denominarán «conservatorios superiores de música».

2. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas correspondientes al grado superior de danza se denominarán «conservatorios superiores de danza».

3. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas de arte dramático se denominarán «escuelas superiores de arte dramático».

4. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales se denominarán «escuelas superiores de conservación y restauración de bienes culturales».

5. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas de artes plásticas se denominarán «escuelas superiores de artes plásticas».

6. Los centros superiores de enseñanzas artísticas que ofrecen enseñanzas de diseño se denominarán «escuelas superiores de diseño».”

En su art. 90 establece que los órganos de gobierno de los centros superiores de enseñanzas artísticas son órganos colegiados: el Claustro de Profesorado y la Junta de Centro, y el equipo directivo integrado por la dirección, la vicedirección de extensión cultural y artística, la vicedirección de ordenación académica y cuantos se determinen reglamentariamente.

El propio precepto habilita para que se desarrolle reglamentariamente la selección, composición y competencias de los órganos de gobierno, siendo el proyecto que analizamos la disposición que desarrolla, entre otros, estos aspectos.

Con respecto a la organización de los centros docentes en general, la Ley Orgánica de Educación establece las normas básicas en su Título V, bajo la rúbrica “Participación, autonomía y gobierno de los centros”, artículos 118 a

139. Los órganos de dirección vienen regulados en los capítulos III y IV, y las normas en que se enmarca la autonomía de los centros en el capítulo II.

Asimismo, en relación con las materias que pretende desarrollar reglamentariamente el proyecto que analizamos, hay que recordar que la LOE en su Título III se refiere al profesorado, en cuanto a sus funciones, requisitos para ejercer la docencia, formación, reconocimiento, apoyo y evaluación de la función docente.

En el Derecho propio de Andalucía, la LEA, establece, conforme a la normativa básica, la organización de los centros docentes en el Título IV, bajo los principios de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión; regulando al plan de centro, la función directiva, los órganos colegiados de gobierno y los órganos de coordinación docente.

De los derechos y deberes del alumnado, así como de la participación y el asociacionismo de éstos se ocupa en el capítulo I del Título I, y del profesorado en el capítulo II del mismo Título.

En un primer examen, como es el que realizamos con carácter previo a la adopción del acuerdo de inicio por parte de la Consejera, se puede constatar que, con carácter general, y sin perjuicio de las observaciones que se realicen más adelante, el proyecto normativo se adecua al marco de referencia.

No obstante, y como ocurre en todos aquellos casos en que se hace uso de la técnica conocida como *lex repetita*, se ha de advertir en general y poner de manifiesto la doctrina legal sobre la materia. En este sentido, el Consejo Consultivo de Andalucía, sobre la *lex repetita*, por todos su dictamen 24/2014, de 22 de enero, señala:

“En este punto se da por reproducida la extensa doctrina de este Consejo Consultivo sobre la problemática de la lex repetita (815/2013, entre los más recientes); doctrina en la que no se prejuzgan las soluciones de técnica legislativa para salvar los inconvenientes que derivan de la referida repetición de preceptos, pero en todo caso sí subraya con vehemencia que cuando se trasladen a una disposición autonómica preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados. En efecto, el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma. Sin sugerir, una concreta fórmula, el Consejo Consultivo no ha dejado de advertir sobre la necesidad de salvar la eventual vulneración de competencias del Estado mediante la cita expresa del precepto de la norma estatal, extremando el celo puesto al redactar los preceptos en los que se cree necesario utilizar dicha técnica, a fin de que guarden fidelidad con la norma reproducida.”

Se recomienda una revisión del texto desde esta perspectiva.

IV COMPETENCIA Y RANGO NORMATIVO

Respecto a los títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía para la aprobación del Decreto, el artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de planificación, creación, organización, régimen e inspección de centros públicos, así como la formación del personal docente y la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.

La competencia exclusiva comprende, conforme al art. 42.2 1º del EAA, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al estado en la Constitución.

Con respecto a la potestad reglamentaria, cabe señalar que el artículo 119.3 del propio Estatuto de Autonomía atribuye su ejercicio al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En concreto, conforme al artículo 27.9 de la Ley 6/2006, de 24 de Octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, corresponde al Consejo de Gobierno aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan. Por su parte, el artículo 21.3 atribuye a los titulares de las Consejerías la competencia para proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones de la competencia de sus Consejerías.

El artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, dispone que la elaboración de los reglamentos se llevará a cabo por el centro directivo competente, previo acuerdo de la persona titular de la Consejería.

Y en el artículo 46.2 se establece que revisten la forma de Decreto de Consejo de Gobierno las decisiones que aprueben normas reglamentarias de éste.

Por todo lo anterior, se obtiene un pronunciamiento favorable respecto de la competencia que se ejerce y el rango normativo utilizado.

V. ESTRUCTURA.

El proyecto de Decreto contiene una parte expositiva, un artículo único, aprobatorio del reglamento orgánico de los centros, una disposición adicional única, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales, siendo la primera, modificatoria de algunos preceptos del Decreto 360/2011, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte.

En cuanto al Reglamento orgánico de los conservatorios superiores de música y danza y escuelas superiores de arte dramático, el texto se estructura en seis títulos:

Título preliminar con un único capítulo para establecer el ámbito de aplicación.

Título I sobre “Los centros” dividido en cinco capítulos:

Capítulo I que contiene las disposiciones generales.

Capítulo II rubricado “Autonomía pedagógica, organizativa y de gestión”

Capítulo III sobre los órganos colegiados de gobierno, con dos secciones, la primera dedicada a la Junta de centro, con sus respectivas subsecciones, y la segunda al Claustro de Profesorado.

Capítulo IV, conteniendo la regulación de equipo directivos.

Capítulo V sobre los órganos de coordinación docente.

Título II, rubricado “El alumnado”, se divide en dos capítulos, uno sobre deberes y derechos de los alumnos y otro sobre su participación.

Título III sobre el profesorado, con un único capítulo en el que se desarrollan sus funciones, deberes y derechos.

Título IV dedicado al personal de administración y servicios, con un único capítulo sobre sus derechos, obligaciones y protección de derechos.

Título V “Normas de convivencia”, estructurado en tres capítulos:

Capítulo I que en el texto aparece sin título, lo que no resulta acorde a las directrices de técnica normativa.

Capítulo II “Conductas contrarias las normas de convivencia y su corrección”

Capítulo III “Conductas gravemente perjudiciales para la convivencia y su corrección”

Capítulo IV “Procedimiento para la imposición de las correcciones y de las medidas disciplinarias”

Título VI rotulado “ De la Evaluación”.

La estructura, en general, parece adecuada a una disposición como la proyectada.

No obstante, se hacen las siguientes observaciones:

El capítulo no es una división obligada de la disposición, sólo debe hacerse por razones de sistemática, por lo que se somete a consideración la innecesariedad de estructurar en un único capítulo los títulos preliminar, tercero y cuarto.

Lo habitual en técnica normativa es que el Título Preliminar contenga las disposiciones generales.

Los capítulos deben tener un título, como ya hemos indicado, en el caso del capítulo I del Título V se ha omitido por error.

Conforme a las directrices de técnica normativa, directriz 24, las secciones deben figurar en mayúscula.

VI CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.

Primera.- El ámbito del reglamento se ciñe a la regulación de la organización de algunos centros de enseñanzas artísticas superiores (conservatorios superiores de música y danza y escuelas superiores de arte dramático), dejando fuera de su regulación a otros centros que imparten enseñanzas artísticas superiores, como serían las escuelas superiores de conservación y restauración de bienes culturales, escuelas superiores de artes plásticas y las escuelas superiores de diseño. Ignoramos si tras dicha decisión existe una cuestión de oportunidad o alguna dificultad de tipo técnico.

En todo caso, hubiese sido deseable, en aras de la simplificación normativa y la transparencia, haber ofrecido una regulación única de todos los centros referidos, en cumplimiento de la previsión contenida en la disposición adicional primera.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que establece: *“Todas las administraciones públicas andaluzas habrán de acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos.”*

Segunda.- Observamos que a lo largo del texto, para referirse a la normativa básica estatal o a la ley andaluza que se desarrolla, se emplea la locución *“en aplicación de”*, lo que desde nuestro punto de vista supone un uso incorrecto de la misma, salvo en algún caso particular, pues dicha expresión es sinónimo de *“para poner en práctica”*, *“para realizar”* etc..., referido siempre a la actuación o resolución administrativa que *“en aplicación”* de una norma se lleva a cabo, pero nunca se emplea en el sentido de desarrollo reglamentario de una disposición de carácter legal; en estos casos, la expresión adecuada es *“conforme a”* o *“de conformidad con”* (en este sentido

hay que recordar como hicimos *supra* la doctrina legal sobre la técnica de la *lex repetita*).

Por ejemplificar algunos de los casos en que estimamos correcta la expresión “*en aplicación de*”, cabe citar el artículo 36.2 y el art. 45.2.

Tercera.- En diversos lugares del texto, para indicar que se requiere de una determinación normativa posterior, o para referirse a la ejecución de algunos de los preceptos, se hace referencia a la “Consejería competente en materia de educación” sin especificar el órgano de ésta que debe realizar la actuación en concreto (vgr. “según lo que determine la Consejería competente en materia de educación” art. 21.3) Para evitar problemas interpretativos posteriores, en cuanto a atribución de competencias, se debería especificar el órgano competente, que obviamente puede ser la propia persona titular de la Consejería, si es el caso.

VII OBSERVACIONES AL TEXTO.

Como ya dijimos *ab initio*, no es función de la Secretaría General Técnica, en este tipo de informes, previos al inicio del procedimiento de elaboración de la disposición, realizar un estudio pormenorizado del texto, por ello a continuación y con objeto de contribuir a la coherencia de la norma con el marco normativo en que se insertará y a una posible mejora técnica, se formulan únicamente aquellas observaciones que suponen alguna objeción de tipo jurídico o que son relevantes, a primera vista, desde el punto de vista de la técnica normativa.

-AL PREÁMBULO.

El preámbulo cumple, desde nuestro punto de vista, con suficiencia y corrección sus funciones: motiva la necesidad de la norma, expresa con claridad las competencias y habilitaciones para su aprobación, y pone de manifiesto de forma clara el marco normativo de referencia.

No obstante, y para dar cumplimiento al art. 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), debería justificarse en esta parte expositiva la adecuación de la norma a los principios de buena regulación:

“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

-AL DECRETO APROBATORIO.

Disposición adicional única. Inspección educativa.

Se somete a consideración la supresión de esta disposición por resultar innecesaria, teniendo en cuenta que, entre las funciones que el artículo 4 del Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la inspección educativa atribuye a dicha inspección se encuentra la de velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las Leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.

Disposición final primera. Modificación del Decreto 360/2011, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las Escuelas de Arte.

Conforme al artículo 111 de la LOE, las "escuelas de arte" son los centros docentes que imparten enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, por lo que no se entiende cuál es el sentido y el fundamento para modificar el reglamento orgánico de estos centros con objeto de recoger en el mismo una organización docente que afecta a las enseñanzas artísticas superiores.

Sin entrar en cuestiones de titulación y habilitaciones del profesorado, ni de requisitos de los distintos centros, esta regulación se nos antoja que pudiera ser contraria a la norma básica y a la propia ley autonómica que en su art. 88 y 90 determina cuales son los centros en los que se imparten enseñanzas artísticas superiores y sus órganos de gobierno y participación.

Advertimos de esta circunstancia para evitar posibles consecuencias indeseables, como la prevista en el art. 47 LPACAP.

Disposición final tercera. Desarrollo y ejecución.

Se debería sustituir la habilitación por la siguiente: "*Se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de educación [...]*"

- AL TEXTO DEL REGLAMENTO.

Artículo 2.

En el apartado 4, se hace referencia a autorización para impartir las enseñanzas, aunque es habitual emplear este término en casos semejantes, lo cierto es que, desde un punto de vista estrictamente técnico jurídico, no se trata de un procedimiento autorizatorio, sino de una facultad de autoorganización.

Artículo 11.

En el apartado 4 fundamenta en el art. 132 I de la LOE la atribución de la dirección del centro para justificar la cuenta de gestión, de la lectura de dicho precepto y de los preceptos a los que remite no se llega de forma expresa a esa conclusión.

Con independencia de que este reglamento pueda derogar tácitamente lo previsto en una norma de inferior rango cual es la Orden de 10 de mayo de 2006, conjunta de las Consejerías de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan instrucciones para la gestión económica de los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación y se delegan competencias en los Directores y Directoras de los mismos, no estaría de más que a la hora de redactar este precepto se tuviese en cuenta lo previsto en el art. 15 de dicha Orden.

Artículo 25.

Encontramos dificultades para conciliar lo previsto en su apartado 3 (caso de una única persona integrante del PAS que no quiera presentarse candidato a la Junta de centro), con lo establecido en el art. 16.

Artículo 36.

Algunas de las competencias que se enuncian no aparecen recogidas en el art. 132 LOE al que se hace referencia (erróneamente bajo la fórmula “en aplicación de”), si bien es cierto que dicho precepto tiene una cláusula de cierre en su letra p) “*Cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Administración educativa*”, que habilita para establecer otras funciones no recogidas en aquélla, no obstante y para que la remisión al precepto básico se haga correctamente, se podría distinguir entre las funciones que establece éste y las que son establecidas en el reglamento que nos ocupa.

Artículo 37.

En su apartado 4 se hace referencia a “la reclamación previa a la vía judicial”, conviene recordar que este procedimiento fue suprimido por la LPACAP, como señala en su Exposición de Motivos “*De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.*”

Desde nuestro punto de vista, éstas son las cuestiones más relevantes y dignas de destacar en este informe previo, aunque pueden existir otras de las que se informará oportunamente.

Es cuanto me cumple informar a VI, sin perjuicio del informe preceptivo que, conforme al art. 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre deberá emitir esta Secretaría General Técnica en el momento procedimental oportuno.

Sevilla, a 18 de septiembre de 2017

Conforme,

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

**EL JEFE DEL SERVICIO DE
LEGISLACIÓN, RECURSOS Y
RAJ.**



Fdo. José Juan Bautista Romero



Fdo. Pedro Angullo Ruiz.