



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 30 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la ordenación general de las enseñanzas y centros de educación de personas adultas*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 27 de julio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Educación, de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la ordenación general de las enseñanzas y centros de educación de personas adultas*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de julio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 516/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Con fecha 30 de julio de 2004 la Presidenta del Consejo requiere para que se complete la documentación del expediente, quedando suspendido el plazo para la emisión del dictamen; se reanuda el día 11 de agosto de 2004, una vez recibida la documentación interesada.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta desarrolla la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

Consta de un preámbulo, quince artículos distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo el título "Disposiciones Generales", comprende los dos primeros artículos del proyecto, refiriéndose el primero de ellos al objeto del mismo, y el segundo a la oferta educativa.

El capítulo II, denominado "Ordenación de las Enseñanzas", está integrado por los artículos 3 a 7, en los que se regulan las materias que a continuación se indican:

- Artículo 3: Organización de las enseñanzas.
- Artículo 4: Área de educación orientada al acceso a otros niveles del sistema educativo.
- Artículo 5: Área de formación orientada al desarrollo profesional.
- Artículo 6: Área de formación para el desarrollo personal y social.
- Artículo 7: Modalidades.

El capítulo III, denominado "Titulaciones y Certificaciones", abarca los artículos 8 y 9, refiriéndose cada uno de ellos respectivamente a los aspectos indicados en el título del capítulo.

El capítulo IV, titulado "Acceso a enseñanzas para personas adultas", está integrado por el artículo 10, destinado a la regulación de las condiciones de acceso.

El capítulo V relativo a los "Centros de Educación de Personas Adultas", se estructura en dos secciones:



La primera de ellas, destinada a los centros que impartan enseñanzas en régimen ordinario, está constituida por el artículo 11, en el que se regula la autorización de enseñanzas.

La segunda sección, dedicada a los “Centros específicos de educación de personas adultas”, se compone de los artículos 12 a 15, reguladores de las siguientes materias:

- Artículo 12: Oferta de enseñanza.
- Artículo 13: Ámbito de actuación.
- Artículo 14: Denominación.
- Artículo 15: Requisitos mínimos.

La disposición transitoria primera establece previsiones para los centros específicos de educación de personas adultas autorizados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto.

La disposición transitoria segunda se refiere a la situación de las aulas de educación de personas adultas.

La disposición derogatoria determina la derogación de las normas de igual o inferior rango que se opongan a este decreto.

En la disposición final primera se faculta al Consejero competente en materia de educación para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el decreto.

La disposición final segunda delimita el momento de su entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:



- Texto del proyecto de decreto por el que se regula la ordenación general de las enseñanzas y centros de educación de personas adultas.

- Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

a) Estudio del marco normativo en que el proyecto de decreto pretende incorporarse.

b) Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma.

c) Estudio económico, en el que se determina que la aprobación de la presente norma no supondrá coste adicional alguno.

d) Expresión de haberse dado trámite de audiencia e información pública.

e) Documento que relaciona los estudios, consultas y demás actuaciones practicadas en el que se indica expresamente que el proyecto ha sido presentado al Consejo de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, al Consejo Escolar y a las organizaciones sindicales firmantes del "Acuerdo para la mejora del sistema educativo en Castilla y León".

f) Documento expresivo de la participación de las restantes Consejerías.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación.

- Consideraciones y observaciones del proyecto de decreto por parte del Consejo Escolar de Castilla y León.

- Observaciones realizadas al proyecto de decreto por las Consejerías de Medio Ambiente y Economía y Empleo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los Reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

La documentación remitida es la siguiente:



- Proyecto de decreto sometido a dictamen.
- Estudio del marco normativo.
- Informe sobre la necesidad y oportunidad.
- Estudio económico referido al coste y financiación del Consejo.
- Expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuera preciso y efectuado las consultas preceptivas.
- Observaciones de las Consejerías a las que se dio traslado del proyecto de decreto para su consideración.
- Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

La Comunidad de Castilla y León tiene atribuida 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 ella lo desarrollan 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, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía (aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, establece en su artículo 52 que la educación permanente tiene como



objetivo ofrecer a todos los ciudadanos la posibilidad de formarse a lo largo de toda la vida, con el fin de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus capacidades y conocimientos para su desarrollo personal o profesional.

La Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, define, para esta Comunidad, el marco general de la educación destinada a todos aquellos ciudadanos que desean finalizar estudios no universitarios y a aquellos que demandan una formación que mejore conocimientos, competencias, destrezas y habilidades, permitiéndoles una participación activa en la sociedad del conocimiento.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto), es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en el ejercicio de la competencia que, en materia de educación, corresponde a la Comunidad Autónoma.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de ley.

El proyecto de decreto sometido a dictamen supone el desarrollo de la Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León, en cuya disposición final tercera se autorizaba a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la Ley precitada.



El artículo 7 de la Ley 3/2002, de 9 de abril, dispone: “La ordenación, regulación, inspección y evaluación de los programas formativos corresponderá a la Consejería competente en materia de Educación (...)”.

La habilitación contemplada en el precepto citado ha permitido el desarrollo de diversos artículos de la Ley, tales como el artículo 6, en el que se regulan los programas formativos a través de los cuales se llevará a cabo la educación de personas adultas, y el artículo 11, dedicado a las enseñanzas para dichas personas, desarrollo que se ha plasmado en los capítulos II a IV del proyecto de decreto, dedicados respectivamente a la Ordenación de las enseñanzas, Titulaciones y Certificaciones y Acceso a enseñanza para personas adultas.

Por otra parte, los artículos 8 y 9 de la Ley 3/2002 regulan diversos extremos sobre los centros en los que puede impartirse la educación de personas adultas, concretamente las clases de centros (públicos, privados ordinarios y específicos), así como la creación, modificación y supresión de los mismos.

Estos preceptos encuentran el desarrollo pertinente en el capítulo V del proyecto de decreto, en el que, bajo el título “Centros de Educación de Personas Adultas”, se establecen las enseñanzas que pueden impartirse en los centros ordinarios y en los específicos, públicos y privados. Asimismo se determinan los requisitos que deben reunir los centros específicos de educación de personas adultas para poder impartir aquellas enseñanzas para las que han sido autorizadas.

Una vez efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta:

- El artículo 5 del proyecto regula el área de formación orientada al desarrollo profesional, que comprende:

a) Enseñanzas de formación profesional específica para personas adultas en su modalidad a distancia.



b) Formación orientada al empleo o la mejora de las competencias profesionales impartida en las aulas taller autorizadas.

c) Preparación de las pruebas para la obtención del título de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica.

d) Programas vinculados al aprendizaje de idiomas y al dominio de las tecnologías de la información, orientado a mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas adultas.

Llama la atención el hecho de que mientras en las enseñanzas recogidas en las dos primeras letras del precepto se determina el tipo de centros en que pueden cursarse, no ocurre lo mismo respecto a las contempladas en las letras c) y d). Sería conveniente una mención expresa del extremo señalado que concretara si la preparación de las pruebas para la obtención del título de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica y los programas vinculados al aprendizaje de idiomas y al dominio de las tecnologías de la información deben cursarse en centros que impartan enseñanzas en régimen ordinario o en centros específicos, tal y como se prevé para las enseñanzas de formación profesional específica para personas adultas en su modalidad a distancia o para la formación orientada al empleo o a la mejora de las competencias profesionales impartida en las aulas taller. Con ello se lograría ofrecer una regulación más completa que disipara las dudas que pudieran surgir al respecto.

- En el artículo 6 se regula el área de formación para el desarrollo personal y social en la que se incluyen los programas formativos dirigidos a potenciar la participación de las personas adultas en la vida social, cultural, política y económica, la ciudadanía europea, el desarrollo de los valores cívicos y democráticos, la integración de personas adultas inmigrantes, el fomento de la salud y el conocimiento del patrimonio cultural de Castilla y León.

En relación con este precepto cabe realizar una precisión terminológica respecto a la expresión “programas formativos dirigidos a potenciar la ciudadanía europea”.

Podemos definir la ciudadanía como un estatus jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civiles,



políticos, sociales) y unos deberes (impuestos, entre otros) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado.

Según el artículo 8 del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 2002 será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado Miembro.

A la vista de lo expuesto se infiere que la ciudadanía europea es una condición que se detenta siempre que se cumplan los requisitos necesarios para su adquisición, por lo que referirse a programas dirigidos a fomentar la ciudadanía europea no resulta una expresión demasiado adecuada. Sería preferible utilizar la fórmula "programas que tengan como objetivo fomentar la dimensión europea", empleada en el artículo 6.i) de la Ley 3/2002, de 9 de abril.

En sentido similar a la observación realizada al artículo 5, procede poner de manifiesto que en el precepto no se indica el tipo de centro en el que deben impartirse los programas que integran el área de formación para el desarrollo personal y social, mención que daría mayor claridad y concreción al contenido del artículo.

Por otra parte, se echa en falta alguna mención sobre los eventuales instrumentos de coordinación de los programas contemplados en el proyecto y, especialmente, sobre los incluidos en la denominada "área de formación para el desarrollo personal y social", que vienen ya desarrollándose desde hace tiempo por múltiples instancias, públicas y privadas.

Por último, también en relación con el artículo 6, debería ponderarse la conveniencia de añadir, junto a la mención relativa al "patrimonio cultural" de la Comunidad, una referencia al "patrimonio natural", a la vista de la redacción del artículo 6.d) de la Ley, que alude de manera muy amplia a los programas orientados a promover el conocimiento de Castilla y León "en todos sus aspectos".

- El artículo 7 del proyecto tiene como objeto la regulación de las distintas modalidades en que pueden impartirse las enseñanzas para personas

adultas, refiriéndose expresamente a la modalidad presencial y a la modalidad de educación a distancia.

En el tercer apartado del mencionado precepto se contempla una previsión para las enseñanzas que se impartan en la modalidad a distancia, señalando que “podrán contar con un apoyo extraordinario de tutoría”.

Ésta es una expresión que transmite cierta indeterminación respecto a las condiciones que podrían motivar la existencia de ese apoyo extraordinario, por lo que sería oportuno que trataran de fijarse, *a priori*, en la medida de lo posible

- En el artículo 8 sería más correcto especificar que los títulos de “Técnico” y de “Técnico Superior” son de Formación Profesional Específica, de forma análoga a como se hace en el artículo 5.c) del proyecto.

- El artículo 10 determina las condiciones de acceso a enseñanzas para personas adultas. El número cuarto del mencionado artículo se refiere a los alumnos procedentes de enseñanzas de educación a distancia que se matriculen en bachillerato para personas adultas en la modalidad de enseñanza presencial, indicando que el primer año mantendrán las asignaturas aprobadas del curso correspondiente.

Esta expresión provoca dudas respecto a su sentido, ya que con la redacción actual no queda suficientemente claro si el primer año no estarán obligados a cursar las asignaturas del curso correspondiente que ya tuvieran aprobadas o si, por el contrario, deberán volver a cursarlas debido a que el término “mantendrán” induce a confusión, por lo que sería procedente dar una redacción que despejara las dudas que pudieran surgir al respecto.

- El artículo 15 establece los requisitos mínimos que deben reunir los centros específicos de educación de personas adultas.

Dentro de estos requisitos, en la letra e) del apartado primero se menciona: “los aseos y servicios higiénico-sanitarios en número adecuado a la capacidad del centro, tanto para los alumnos y alumnas como para profesores y profesoras”. Teniendo en cuenta que además de las personas citadas existen otros colectivos que también prestan sus servicios en dichos centros –sirva de



ejemplo el personal no docente–, sería más adecuado establecer la proporción, además de con los alumnos y alumnas, con el personal del centro en general.

En el segundo apartado se dispone: “Los centros de educación de personas adultas ubicados en dependencias de uso no escolar, deberán contar como mínimo con las instalaciones señaladas en el artículo 15.1 destinadas a educación de personas adultas, a excepción de los apartados e) y g) cuyo uso deberán tener garantizado”.

Los apartados mencionados hacen referencia a dos de los requisitos mínimos que deben reunir los centros específicos, concretamente los aseos y servicios higiénico-sanitarios y un espacio destinado a biblioteca. Entendemos que los requisitos que deben observarse en los centros que estén ubicados en dependencias de uso no escolar son todos los que se contemplan en el apartado 15.1 sin que quepa excepción alguna. Ello no obsta para que determinados servicios, como los recogidos en las letras e) y g), sean los propios de las dependencias de uso no escolar donde se impartan las enseñanzas destinadas a educación de personas adultas, quienes tendrán acceso a su uso y disfrute. Parece que esta idea ha sido la que se ha pretendido reflejar en el apartado comentado, sin embargo, la redacción elegida no ofrece la claridad deseable.

Por lo demás, quizá sería conveniente que se aprovechara la aprobación del presente proyecto para establecer una regulación más completa en materia de educación de personas adultas que contribuyera a impulsar su implantación y desarrollo.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

regula la ordenación general de las enseñanzas y centros de educación de personas adultas.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.