

En Logroño, a 20 de enero de 1998, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con la asistencia de su Presidente d. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Jesús Zueco Ruíz, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

2/98

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes del Gobierno de la Rioja sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen las Bases -generales para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos Escolares Municipales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Por Ley 3/1997, de 6 de Mayo, de Consejos Escolares de La Rioja (BOR, num 56 de 10 de mayo de 1.997), se procede a la regulación de los citados Consejos, entre los que figuran los Consejos Escolares Municipales.

En la Disposición Final Primera de la citada Ley se autorizó al Consejo de Gobierno de La Rioja para dictar las disposiciones que considera necesarias par su aplicación y desarrollo.

La Ley regula los citados Consejos Escolares Municipales en su Capítulo IV, artículos 14 a 16, sin perjuicio de las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I, artículo 1 a 3 que contienen principios y reglas aplicables tanto a aquellos como a los demás Consejos de

prevista constitución.

Segundo

En el expediente sustanciado para la elaboración de la norma proyectada, aparece un informe- memoria redactado por el Secretario General Técnico de la Consejería en que se expone su carácter de desarrollo normativo de la citada Ley 3/1.997, su objeto fundamental: establecer “*los preceptos básicos que habrán de desarrollar los Ayuntamientos*”, y se justifica la n o necesidad del trámite de audiencia que acompañó a la aprobación de la Ley a la que desarrolla “*dado el carácter preconfigurado de su contenido y el limitado alcance de la norma*”, así como la de acompañar el Proyecto de estudio económico, por no implicar gasto alguno, ni la necesidad de elaboración de una tabla derogatoria, sin perjuicio, se dice, de que “*determinada normativa legal haya de adaptarse a sus distorsiones*”.

Tercero

Sometido el expediente a informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, es evacuado éste en sentido favorable, con una observación relativa a una referencia legal que se estima incorrecta.

Antecedentes de la consulta.

Primero

Por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura, Juventud y Deportes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante escrito registrado de entrada en fecha 26 de diciembre de 1997, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, el expediente elaborado por la misma relativo al Proyecto de Decreto de referencia para que éste Alto Organismo Consultivo emita el procedente dictamen.

Segundo.

Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, cumplimentando las previsiones de su Reglamento, aprobado por decreto 33/1996, de 7 de junio, procedió acusar recibo de la petición de dictamen, a considerar correcta la consulta efectuada y a declarar, con carácter inicial, la competencia del Consejo para emitir el dictamen solicitado.

Tercero

Designado Ponente el Consejero señalado en encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen.

Es competente el Consejo Consultivo para emitir el dictamen que se le solicita, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 c) de su Reglamento aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Dicho dictamen, que tienen carácter preceptivo conforme se recuerda en nuestra doctrina, debe extenderse, además de al juicio de estatutoriedad, al de legalidad, esto es, determinar el ajuste del proyecto a la Ley que viene a desarrollar.

Igualmente, aunque con la moderación y prudencia que se viene imponiendo el Consejo, pueden formularse juicios de técnica y calidad legislativa, siempre que revistan una sustantiva importancia, aspecto éste de singular interés en nuestro caso, como tendremos ocasión de explicitar en el cuerpo de este dictamen.

Segundo

Sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento para la elaboración de distorsiones de carácter general.

Viene reiterando el Consejo Consultivo la necesidad de dar cumplimiento a los artículos 67 y 68 de la ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que, con cierta frecuencia vienen siendo muy someramente atendidos en el procedimiento de elaboración de las distorsiones de carácter general.

Concretamente y en nuestro caso, tanto el Informe -Memoria formalizado por la Secretaria General Técnica, cuanto el propio oficio de remisión del expediente a dictamen del Consejo inciden en justificar la aligeración que ha sufrido dicho expediente, por mor del

especial carácter y finalidad de la norma proyectada.

En concreto, el Excmo. Sr. Consejero alude al limitado alcance de la norma, que, al parecer, hizo aconsejable prescindir de una fase de información pública que acompañó a la elaboración de la Ley a la que viene a desarrollar y el Ilmo Sr. Secretario Gral Técnico en su informe memoria no considera preciso acompañar el proyecto de estudio económico, al no implicar gasto alguno ni elaboración de tabla derogatoria.

Analizado el contenido del proyecto, este Consejo no puede menos de convenir en que el sometido a informes permite, por su finalidad y contenido, prescindir de un estudio económico, (cuya relatividad, por cierto, ya revela el “*en su caso*”, del artículo 67.3, de la citada Ley 3/1995) y de una tabla de vigencias.

Igualmente, ese limitado contenido que en el aspecto más propiamente normativo se limita a reiterar lo previsto en la Ley 3/1997, hace explicable la ausencia de una fase de información pública.

En suma, existiendo en el expediente la memoria explicativa de la iniciativa reglamentaria y el informe de la Asesoría Jurídica, se entiende cumplida la exigencia legal de los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, en lo tocante al proyecto sometido a nuestro Dictamen, sin perjuicio de que, tratándose de una disposición con indudable repercusión municipal, a caso hubiera resultado conveniente dar intervención en el procedimiento de su elaboración a la *Federación de Municipios de La Rioja*, tal y como hemos expuesto en otros Dictámenes anteriores sobre proyectos de disposiciones generales de influencia en el ámbito municipal.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar un Decreto como el proyectado.

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Consejos escolares, ya tuvo ocasión este Consejo de pronunciarse en su Dictamen 7/96 a propósito de la Consulta planteada por el Consejo de Gobierno sobre el Proyecto de la Ley de Consejos Escolares de La Rioja.

Basta señalar que en el Fundamento Jurídico Tercero del citado dictamen que sería ocioso reiterar en su integridad, se concluía afirmando que “la competencia de desarrollo legislativo que a la Comunidad Autónoma de la Rioja atribuye el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía. ofrece una cobertura suficiente para regular mediante Ley los Consejos Escolares, en el marco establecido por la legislación orgánica precitada”.

Sobre esa consideración general, casi resulta innecesario añadir que, correspondiendo también a nuestra Comunidad Autónoma la titularidad de la potestad reglamentaria (artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía) y su ejercicio, en concreto, al Consejo de Gobierno (artículo 23.1A del mismo Estatuto), nada hay que objetar a la aprobación de un proyecto de Decreto como el sometido a nuestro informe, al amparo de aquellas facultades generales, y en concreto, como cumplimiento de la autoridad prevista en la Disposición Final Primera de la Ley a la que se pretende desarrollar.

Cuarto

Observaciones generales sobre el contenido del proyecto

El proyecto que se somete a nuestro informe nos suscita, como rasgos generales, una serie de consideraciones que no resulta precisamente positivas.

Así, y aunque de conformidad con cuanto se argumenta en los fundamentos anteriores, no presenta problemas de estatutoriedad ni de ajuste a la legalidad, dista mucho de obtener un juicio favorable en cuanto a su técnicas y calidad legislativa.

Tal apreciación general se basa en los siguientes puntos:

1º.- La división del texto en unos pocos artículos y varios de estos especialmente los art. 2 y 4, en múltiples apartados, con letras y números interiores, dificultad no solo la lectura y comprensión sino también la cita posterior de la disposición, por lo que se aconseja una reconsideración global de este aspecto que, en su actual configuración no parece obedecer a razón alguna apreciable.

2º.- Se observa una clara confusión y mezcolanza en cuanto a las normas e obligado desarrollo del mismo, de prevista aprobación en su texto y a las que se refiere, separadamente y sin la ilación aconsejable, el artículo 1.2 el artículo 2.2, el artículo 3, regla séptima, el artículo 4, apartados dos y seis y la Disposición Adicional Primera.

Puede decirse que todos los artículos del proyecto aluden a ese desarrollo normativo, cuando el mismo sólo se contemplaba en el artículo e la Ley, lo que produce una evidente confusión y complejidad

3º.- Se repiten preceptos innecesarios e incluso improcedentes en relación con la Ley, sin que la magra expresión del texto reglamentario justifique, por sí sola, tal repetición.

Así sucede con el artículo 2.uno, trasunto superfluo del artículo 14.2 de la Ley; el artículo 3, norma primera, cuyo contenido no acaba de entenderse ante la regulación específica y concreta en este punto del artículo 16.2 de la Ley; o la norma segunda del mismo, simple reiteración del artículo 16.1; o las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda, la razón de cuyo carácter de tales no se adivina, y que recogen el contenido de los artículos 16.4 y 14.2 respectivamente.

4º.- Se introduce también cierta confusión en relación con la Ley con el propio artículo 3, que parece admitir una composición distinta de la expresamente prevista en el artículo 16.2, de aquella; confusión que tal vez provenga de que se está ludiendo al garantizar una proporcionalidad, al consejo escolar de municipios sin centro escolar, a los que expresamente, sólo se refiere el artículo 3, regla séptima y la Disposición Adicional Segunda, y que son los únicos en los que se debe garantizar esa proporcionalidad de representación, al estar ésta taxativamente contemplada en la Ley que llega al detalle de la composición y número de los vocales de los demás consejos municipales.

Quinto.

Observaciones concretas al articulada del texto del proyecto

Con independencia de las consideraciones generales expuestas, se suscitan las siguientes observaciones concretas al texto del proyecto:

1º.- No resulta fácil admitir el propio enunciado del Decreto regulador de las “Bases Generales” para la constitución, organización y funcionamiento.

En realidad no puede hablarse de bases generales por la constitución porque la misma no está sujeta a base alguna, sino al texto de la Ley, ni de la organización y funcionamiento toda vez que los preceptos que contiene no las contempla *stricto sensu*, con muy escasas excepciones, que no permiten su consideración general como título expreso de la norma.

Sería preferible aludir simplemente a Decreto por el que se desarrolla la Ley 3/1.997 en relación con la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos Escolares Municipales, de conformidad con el propio texto del artículo 1.1.

2º- A la vista del carácter preceptivo que se desprende del art.1 párrafo segundo, y del potestativo que se recoge en la Disposición Adicional Primera, deben ponderarse conjuntamente ambos preceptos, especialmente considerando lo dispuesto en el art. 16.4 de la Ley, que prevé una obligatoria regulación general.

3º- Debería destinarse un único artículo a la regulación de los Consejos Escolares de constitución potestativa en los municipios sin centro escolar, refundiendo las normas primera y séptima del artículo 3º del Proyecto. Sólo así tiene sentido esa norma primera del indicado artículo, al ser estos casos los únicos en que puede establecerse una composición distinta de la taxativamente prevista en el artículo 16.2 y 3 de la Ley.

4º- Si bien el artículo 4º del Proyecto puede considerar un correcto desarrollo reglamentario de la Ley, en términos generales, (en concreto, en cuanto los apartados Uno y Dos, en su inicio, por aplicar a los Concejos Municipales normas no expresamente previstas para ellos en la Ley, aunque sí para el Consejo Escolar de La Rioja, al haber desaparecido del Proyecto de Ley originariamente sometido a nuestro Dictamen 7/96 el artículo 15 que se refería a estas cuestiones), no se considera ajustado a Derecho ni a su apartado dos, in fine, ni el apartado seis.f).

El reglamento de régimen interno podrá regular las materias que se citan en los restantes epígrafes del apartado seis, pero no cabe que en ellos se contemple la forma de cubrir las vacantes, pues dicha materia está legalmente reservada a los reglamentos municipales de obligada confección, y aprobación ulterior por la Consejería competente, como paladinamente ordena el artículo 16.4 de la Ley, que reserva al Ayuntamiento la regulación de, entre otros extremos, “la forma de designación “ del Consejo Municipal.

5º- En relación con las Disposiciones Adicionales, ya se ha advertido la conveniencia de reconsiderar, y, en su caso, reubicar, la primera de ellas y suprime la segunda. Se advierte, además, que es incorrecta la alusión hecha en la Primera al artículo 14 de la

Ley que, se supone, debe referirse al artículo 16 actual.

Por lo que respecta a la Tercera de las Disposiciones Adicionales, teniendo los Consejos Escolares un funcionamiento autónomo, y considerando que el art. 16 de la Ley no prevé que forme parte de los Consejos Escolares ningún representante de la Administración Educativa, excepción hecha del profesorado, no se considera conforme a Derecho la facultad que se confiere, sin base legal alguna, a lo que se denomina “Administración educativa competente” para enviar a un Inspector de Enseñanza a cada una de sus sesiones.

Cosa distinta será que estos Consejos pudieran solicitar su asistencia a las sesiones, conforme contempla el apartado 4 del artículo 2 de la Ley reguladora. En consecuencia, deberían retirarse del proyecto todas las Disposiciones Adicionales previstas en el mismo.

CONCLUSIONES

Única

El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen es conforme al ordenamiento jurídico, salvo las objeciones que se contemplan en los Fundamentos Jurídicos del presente dictamen. No obstante se recomienda su reelaboración íntegra por los servicios técnico-jurídicos correspondientes, de conformidad con lo advertido en el cuerpo de este dictamen.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.