

En Logroño, a 15 de julio de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José M^a Cid Monreal, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

71/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley de los Consejos Escolares Municipales de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley de los Consejos Escolares Municipales de La Rioja.

El borrador del proyecto fue remitido, para informe, al Consejo Escolar de La Rioja, cuya Comisión Permanente emitió el oportuno Dictamen con fecha 11 de abril de 2005.

Con fecha 18 de abril de 2005, se redacta la pertinente Memoria justificativa del proyecto de Decreto, suscrita por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica, con el visto bueno del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa y, en la misma fecha y con idénticos responsables, un anexo a la misma en el que se valoran las observaciones al borrador efectuadas por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja y, en consecuencia, se incorporan determinadas modificaciones al texto.

Segundo

El Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) emitió su preceptivo informe con fecha 24 de mayo de 2005 y, finalmente, el 21 de junio de 2005, hizo lo propio la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

El 23 de junio de 2005, a la vista de estos últimos informes, se elabora un último texto del proyecto de Decreto, así como una segunda Memoria suscrita por el Jefe de la Sección de Asistencia Técnica Educativa con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 23 de junio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de julio de 2005, el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 4 de julio de 2005, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero. Habida cuenta la naturaleza del proyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dice dictado en ejecución de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, y de la Ley autonómica 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los artículos 67 y 68 de la todavía vigente Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas. Procede, en consecuencia, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento de las normas que rigen el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

A) Memoria

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que las propuestas de disposiciones de carácter general “*irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas*”

propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”.

En diversos Dictámenes —que con acierto recuerda el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos— hemos señalado que el adecuado cumplimiento de este precepto exige la elaboración de una memoria inicial y otra final. La primera es necesaria para orientar el proceso de elaboración de la norma y para guiar la emisión de los informes requeridos por estos procedimientos administrativos; y la segunda, en la que deben incorporarse las oportunas valoraciones de las observaciones realizadas y la justificación de las modificaciones introducidas en el texto, debe servir para ilustrar al órgano a quien definitivamente compete la aprobación de la norma en cuestión e incluso, con carácter previo, a este Consejo Consultivo, cuyo dictamen debe emitirse inmediatamente antes de tal aprobación.

En este caso, la exigencia de la Memoria justificativa, inicial y final, ha sido adecuadamente cumplida.

B) Memoria económica.

En la Memoria inicial de 18 de abril de 2005 se afirma, en cuanto al necesario estudio económico que debe acompañar a las propuestas de normas de carácter general, que “los Consejos Escolares Municipales de La Rioja no tienen dotación económica *directa*, es decir, no tienen asignada ninguna partida presupuestaria en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja”, puesto que “el coste económico de los Consejos Escolares Municipales correrá a cargo de los Municipios respectivos en los que se creen dichos Consejos”.

Esta argumentación es acorde con la realidad de los Consejos Escolares Municipales, que, efectivamente, pueden ser libremente creados y disueltos por las Corporaciones Locales, a las que igualmente corresponde su dotación presupuestaria.

En consecuencia, estimamos en este caso innecesario el estudio económico, por no comportar la aprobación de la norma, por sí misma, costo económico alguno.

C) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho. Sin embargo, en este caso no parece necesaria, toda vez que el

proyecto de Decreto no afecta a ninguna disposición reglamentaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja vigente.

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— no ha sido a nuestro juicio adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

Como hemos ya indicado a propósito de la Memoria económica, los Consejos Escolares Municipales son órganos creados por los Ayuntamientos, y son éstos los que igualmente pueden acordar su disolución. Es notorio, por ello, que se incardinan, como órganos consultivos, dentro de la Administración Local, afectando concretamente al ejercicio de las competencias que, en materia de educación, tienen las Entidades Locales. El artículo 6 de la norma proyectada lo pone inequívocamente de manifiesto.

En consecuencia, resulta obvio que la norma que se pretende aprobar afecta a las competencias locales y, en definitiva, a la autonomía municipal, garantizada por la propia Constitución a las Entidades Locales.

De todo ello se infiere, en nuestro criterio, la necesidad de consultar, dentro del inexcusable trámite de audiencia corporativa, a los propios Ayuntamientos a través de la Federación Riojana de Municipios. En este sentido hubiera sido también adecuado recabar informe interno de la Dirección General de Administración Local.

Esta exigencia no puede estimarse cumplida con la consulta elevada al Consejo Escolar de La Rioja por el hecho de que forme parte del mismo un representante de las Entidades Locales nombrado a propuesta de la Federación Riojana de Municipios [art. 12.i) de la Ley 3/2004, de Consejos Escolares de La Rioja], no sólo porque dicha representación es mínima dado el elevado número de componentes de dicho Consejo, sino, sobre todo, porque los intereses representados en él son los propiamente educativos, no los relativos a la autonomía municipal que aquí también aparece directamente concernida.

E) Informe del S.O.C.E.

El art. 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) sobre «toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo», informe que el referido precepto señala que se «exigirá» con carácter «previo a su publicación y entrada en vigor» y

ello «al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos».

En este caso, el trámite se ha cumplido adecuadamente.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y adecuación a Derecho del texto del Proyecto de Decreto.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el proyecto de Decreto es la que resulta de lo dispuesto en el artículo 10.1 de su Estatuto de Autonomía, según el cual le corresponde la de desarrollo legislativo y ejecución en relación con 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 las Leyes Orgánicas que lo desarrollen, sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 y de la Alta Inspección para su cumplimiento.

En concreto, el marco para el ejercicio de esta competencia autonómica, en lo que se refiere a los Consejos Escolares Municipales, lo proporciona el artículo 35 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación, que, después de haber establecido en el artículo 34 que en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente —que, a efectos de la programación de la enseñanza, garantizará en todo caso la participación de los sectores afectados—, añade que los poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán establecer Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al de las Comunidades Autónomas, así como dictar las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de los mismos, garantizándose, en todo caso, la adecuada participación de los sectores afectados en los respectivos Consejos.

Evidentemente, estos artículos 34 y 35 de la LODE han de ser interpretados en el contexto de la distribución estatutaria de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que existía en el momento de su entrada en vigor, en el cual no todas las Comunidades Autónomas tenían atribuida la competencia que hoy contempla el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja. De ese modo, el artículo 34, en cumplimiento del criterio general de la LODE de generalizar la participación social en la programación educativa, venía a reconocer a todas las Comunidades Autónomas, aun a las que carecían de competencia alguna en materia de enseñanza, la facultad de regular la composición y funciones de los Consejos Escolares de ámbito autonómico que ella misma preveía como de

existencia inexcusable; mientras que el artículo 35 contemplaba simplemente como posible la existencia de Consejos Escolares de diferente ámbito territorial, remitiendo la decisión de su creación y regulación, genéricamente, a “los poderes públicos” que fueran competentes para ello.

Pues bien, esta referencia del artículo 35 de la LODE a los “poderes públicos competentes” ha de entenderse hecha al Estado y a las Comunidades Autónomas con competencia en materia de enseñanza, pero también a las Entidades Locales, si bien éstas últimas han de moverse en el ámbito de lo que al respecto establezca la legislación sectorial educativa, estatal y autonómica, la cual, a su vez, debe asegurar que dichas Entidades Locales participen “en la programación de la enseñanza” [art. 25.2.n) Ley de Bases de Régimen Local] de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley de Bases de Régimen Local [art. 25.3 LBRL].

En definitiva, pues, según resulta de los artículos 10.1 de su Estatuto de Autonomía y, por remisión de éste, 35 de la LODE, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para contemplar la existencia de Consejos Escolares Municipales y para regular su composición y funciones, si bien debe ejercerla respetando las competencias de las Entidades Locales a que se refiere el artículo 25.1.n) de la Ley de Bases de Régimen Local y modular éstas conforme a los principios que establece el artículo 2 de la misma.

Dicha competencia la ejerció la Comunidad Autónoma de La Rioja al aprobar la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja, concretamente en su capítulo IV (artículos 19 y 20), sobre los “Consejos Escolares Municipales y de otros ámbitos territoriales”, que va acompañado en la misma de otros preceptos complementarios (artículo 3 y disposición transitoria segunda).

Dichos preceptos legales contienen una regulación muy sucinta, remitiéndose, por lo demás, a un ulterior desarrollo reglamentario que, además, ha de ser culminado por el Gobierno de La Rioja en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley (apartado 2 de la Disposición Transitoria Segunda).

A juicio de este Consejo Consultivo —que no fue consultado en la elaboración de la Ley 3/2004—, esta opción del legislador por una tan amplia remisión al reglamento, que no suscita problemas desde el punto de vista competencial si se atiende tan sólo al tenor del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, era desaconsejable desde la perspectiva del imprescindible respeto a la autonomía municipal, aspecto en el que debió tenerse en cuenta la reserva formal de ley establecida en el artículo 25.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, que afecta inequívocamente a la competencia municipal en orden a la “participación

en la programación de la enseñanza” que establece expresamente el artículo 25.2.n) de la misma y que, si bien no proscribiera la intervención del reglamento, sí ciñe ésta a una función de optimización técnica o complemento indispensable de la ley difícilmente compatible con una remisión reglamentaria prácticamente en blanco como es la que se infiere de los artículos 19.3.d), 19.4 y D. T. 2.^a. 2. de la Ley 3/2004. De este modo, aunque la norma reglamentaria proyectada, en su contenido material, se mueve, a nuestro juicio, dentro de los límites de la competencia autonómica y articula razonablemente a los Consejos Escolares Municipales como órganos consultivos de los Ayuntamientos (art. 5.2 del proyecto de Decreto), y aunque formalmente no puede negarse que el Gobierno está habilitado por la Ley 3/2004 para aprobar dicha norma reglamentaria, la deficiente solución legal puede dejar abierta, en nuestro criterio, una indeseable vía de impugnación de la misma.

Cuarto

Observaciones concretas al texto del proyecto de Decreto

Entrando ya en el concreto texto del Proyecto de Decreto, y sin olvidar que nuestra Ley reguladora nos impide realizar observaciones de mera oportunidad, consideramos necesario hacer notar lo inadecuado del título, al no existir ninguna “Ley de Consejos Escolares Municipales de La Rioja”. También resulta inadecuada la expresión “Consejos Escolares Municipales de la Comunidad Autónoma de La Rioja” que se utiliza en el artículo 1, puesto que tales Consejos no son órganos de la Comunidad Autónoma, sino de los Municipios. Por lo demás, la calificación como órganos consultivos de los Municipios debiera hacerse explícita en el texto, resolviéndose de este modo implícitamente el problema de a quién corresponde su dotación presupuestaria y de medios materiales, sin necesidad de llevar a cabo ninguna interpretación.

Es, en todo caso, observación de legalidad la referida a la habilitación al Consejero de Educación para desarrollar reglamentariamente el Decreto contenida en su Disposición Final Segunda. Esta habilitación, a nuestro juicio, debe suprimirse, pues el respeto a la autonomía municipal exige la existencia de un marco claro en el que puedan moverse las Ordenanzas municipales y los Estatutos de los propios Consejos Escolares Municipales, cuya aprobación por los Ayuntamientos prevé el proyecto de Decreto, sin que sea razonable, ni compatible con el artículo 25.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, que por una Orden del Consejero pueda modificarse sobrevenidamente dicho marco.

CONCLUSIONES

Primera

Aunque la aprobación de la norma reglamentaria proyectada encuentra formalmente una habilitación expresa en la Ley autonómica 3/2004, se aconseja trasladar el grueso de sus prescripciones a la oportuna modificación de esta última por medio de una norma con rango legal, pues, siendo los Consejos Escolares Municipales órganos consultivos de cada Ayuntamiento o Entidad Local, su regulación prácticamente completa por norma de rango reglamentario de procedencia autonómica puede no ser compatible con la reserva formal de ley establecida por la Ley de Bases de Régimen Local.

Segunda

En todo caso, de considerarse conveniente la aprobación de la norma reglamentaria proyectada, además de dar audiencia a la Federación Riojana de Municipios, deben tenerse en cuenta las modificaciones que se proponen en el último de los Fundamentos de Derecho de este Dictamen.

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