

En Logroño, a 5 de octubre 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 y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

92/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deporte, sobre Proyecto de Decreto del Consejo Escolar de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte se ha elaborado un proyecto de Decreto del Consejo Escolar de La Rioja.

Segundo

El primer borrador del proyecto de Decreto se sometió al informe del propio Consejo Escolar de La Rioja, cuya Comisión Permanente lo emitió con fecha 28 de febrero de 2005. Las observaciones contenidas en dicho informe fueron valoradas pormenorizadamente en el elaborado por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica, con el visto bueno del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, de 30 de marzo de 2005, y que se incorpora como anexo a la Memoria justificativa del proyecto.

El 26 de mayo de 2005 emitió su informe el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Igualmente, sobre los aspectos económicos del proyecto, emitió informe, con fecha 1 de junio de 2005, la Intervención General. Finalmente, con fecha 5 de julio de 2005, informó el proyecto la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 28 de julio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 5 de agosto del mismo año, 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 5 de agosto de 2005, registrado de salida el 8 del mismo mes y año, 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 dicta en ejecución 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 reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el Derecho autonómico, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

En el presente caso se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vigentes en el momento de la elaboración del proyecto que se informa, a pesar de que a la fecha de emisión del presente, se encuentran ya derogados tras la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Son dichos preceptos los que han de regir el procedimiento de elaboración de la norma, ya que así lo manifiesta la Disposición Transitoria Única de la vigente Ley 4/2005.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en este caso, de dichos trámites o requisitos.

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 este caso, obra en el expediente la pertinente Memoria, que es la elaborada por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica, con el visto bueno del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, de fecha 30 de marzo de 2005, la cual cumple con los requerimientos legales y aparece complementada con el informe adicional de la misma fecha en el cual se valoran oportunamente las observaciones realizadas al primer borrador por la Comisión Permanente del Consejo Escolar de La Rioja.

Por otra parte, se ha cumplimentado igualmente la exigencia, puesta de manifiesto en numerosos dictámenes de este Consejo Consultivo, de elaborar igualmente una Memoria final, una vez recibidos todos los informes emitidos en el curso del procedimiento y antes de la

sumisión del proyecto de norma al dictamen de este órgano, en la cual se valoren todas las observaciones habidas. En este caso, dicha Memoria final es la elaborada por el Jefe de la Sección de Asistencia Técnica Educativa, con el visto bueno del Secretario General Técnico de la Consejería, de fecha 18 de julio de 2005.

B) Memoria económica.

La citada Memoria inicial, de 30 de marzo de 2005, contiene también la oportuna Memoria económica.

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.

La indicada Memoria se ocupa específicamente de este extremo, si bien para simplemente señalar la obvia vigencia de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la educación, y de la Ley 3/2004, de 25 de junio, de Consejos Escolares de La Rioja.

D) Audiencia corporativa.

Este trámite —en el que viene también insistiendo este Consejo en numerosos dictámenes— ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen, toda vez que, versando esta última sobre la organización y funcionamiento del Consejo Escolar de La Rioja, no sólo se cumple dicho trámite al consultar al órgano que constituye el objeto de la norma, sino que, además, al estar en el mismo representados todos los sectores educativos indirectamente afectados, se cubre igualmente el trámite de audiencia de éstos, si es que pudiera considerarse el mismo como necesario.

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»*.

El trámite ha sido convenientemente cumplido, emitiendo dicho Servicio su informe con fecha 26 de mayo de 2005.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma que es objeto del presente dictamen resulta claramente del artículo 10 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que le atribuye la de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, 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 la misma, lo desarrollen, 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.

Nos remitimos, a este respecto, a la doctrina ya sentada por este Consejo Consultivo, especialmente en nuestro Dictamen 71/2005, sobre proyecto de Decreto de Consejos Escolares Municipales, si bien, en este caso, la competencia autonómica no se ve constreñida por la autonomía municipal, al ser el Consejo Escolar de La Rioja un órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma (cfr. art. 6.2 de la Ley 3/2004, de Consejos Escolares de La Rioja) y no de las entidades locales de su ámbito territorial.

Cuarto

Observaciones concretas al texto de la norma proyectada.

A juicio de este Consejo Consultivo, el proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, en la medida en que sus prescripciones se acomodan a las prescripciones de la ley que desarrolla, es conforme al ordenamiento jurídico. Los aspectos de la norma proyectada que presentaban más dudas de legalidad fueron puestos oportuna y acertadamente de manifiesto a lo largo de su tramitación por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, por la Intervención General y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en sus respectivos informes, siendo asumidas sus observaciones en el texto definitivo.

La cuestión más polémica ha sido, indudablemente, la inicial atribución al Consejo Escolar de **autonomía de gestión económica**, aspecto al que se muestran contrarios los informes, especialmente el de la Intervención General.

Este Consejo Consultivo coincide con el criterio de la Intervención, pues, indudablemente, no hay base en la Ley 3/2004, de Consejos Escolares de La Rioja, ni en ninguna otra norma del ordenamiento jurídico, para atribuir al Consejo Escolar tal clase de autonomía. Es más, la indicada Ley 3/2004, en su artículo 6.2, lo considera inequívocamente como un órgano colegiado de naturaleza consultiva integrado en la Administración de la Comunidad Autónoma (esto es, en lo que la Ley 3/2003, de 3 de marzo, del Sector Público,

denomina “Administración General” de la Comunidad Autónoma) al adscribirlo a la Consejería competente en materia de educación, por más que no forme parte —según afirma el precepto— de su estructura orgánica.

Sin embargo, la solución adoptada en el texto definitivo —a la vista de las objeciones de la Intervención General—, consistente en suprimir íntegramente todo lo relativo al régimen económico del Consejo Escolar, no nos parece razonable. Según el artículo 6.2 de la Ley 3/2004, “*la Consejería competente en materia de educación, proveerá de medios materiales, económicos y de personal al Consejo Escolar para que pueda desarrollar su correcto funcionamiento*”. El precepto demuestra que el Consejo Escolar no puede tener autonomía de gestión económica ni presupuestaria, sino que es la Consejería la que debe proveerle de medios para el desarrollo de sus funciones, pero la forma concreta en que ello vaya a llevarse a cabo debe resolverse en este Decreto, cuyo objeto es precisamente el desarrollo reglamentario de las prescripciones de la citada Ley 3/2004, que, en este punto, está necesitando obviamente al reglamento como complemento indispensable para la efectividad de sus propias prescripciones.

Por lo demás, debe modificarse el **título** de la norma para su aprobación definitiva, pues es obvio que no existe ninguna “Ley del Consejo Escolar de La Rioja”, sino una Ley de “Consejos Escolares”, una parte de cuyo contenido —el relativo al Consejo Escolar de La Rioja— es la que, justamente, el proyectado Decreto desarrolla.

También consideramos necesario que se reconsidere el contenido del **artículo 34** en cuanto fija una determinada cuantía para las indemnizaciones que pueden percibir los Consejeros no retribuidos, estableciendo una fórmula que no obligue a modificar el Decreto cuando las mismas resulten sobrevenidamente inadecuadas o insuficientes.

Por otro lado, entendemos que no es conforme con el ordenamiento jurídico la **Disposición Final Segunda**, que habilita genéricamente al Consejero competente en materia de educación para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto. El artículo 7.7 de la Ley 3/2004 marca el ámbito de la limitada autonomía que ella misma concede al Consejo Escolar de La Rioja al establecer que éste “*elaborará y aprobará su propio reglamento de régimen interno de acuerdo con lo prescrito en esta Ley y en su posterior desarrollo reglamentario*”, pero, la misma Ley, en su Disposición Final Primera, únicamente habilita para ese desarrollo reglamentario al Gobierno de La Rioja, y no al Consejero. En definitiva, pues, el Gobierno, lógicamente por Decreto, puede completar las prescripciones de Ley y de ese modo, junto con ésta, establecer el marco en el que puede moverse el Reglamento de Régimen Interno del Consejo Escolar, pero no cabe que contribuya a formar ese marco ninguna clase de disposición reglamentaria emanada del Consejero, que es lo que resultaría de admitirse la suerte de “*habilitación en cascada*” que se pretende. Lo que, naturalmente, sí puede hacer el Decreto es prever la intervención del Consejero para dictar, no reglamentos, sino actos administrativos singulares.

Finalmente, la habilitación contenida en la **Disposición Final Primera** para que el Consejero competente en materia de Educación informe, con carácter preceptivo y vinculante, el Reglamento de Régimen Interior del Consejo Escolar no es ajustada a Derecho, al no estar prevista en la Ley reguladora de los Consejos Escolares y minorar la potestad que la misma confiere al Consejo que nos ocupa para aprobar su propio Reglamento de Régimen Interior.

CONCLUSIONES

Única

Sin perjuicio de las observaciones contenidas en el último de los Fundamentos Jurídicos de este Dictamen, a juicio de este Consejo Consultivo, la norma reglamentaria proyectada es, en lo demás, conforme con el ordenamiento jurídico.

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