En Logroño, a 9 de Octubre de 1996, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Lorás, D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Pedro de Pablo Contreras y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Joaquín Ibarra Alcoya, ha emitido el siguiente

DICTAMEN

7/96

Correspondiente a la consulta formulada por el Consejo de Gobierno sobre Proyecto de Ley de Consejos Escolares de La Rioja, en base a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 24 de junio de 1996 el Director General de Cultura de la Consejería de Educación, Cultura, Juventud y Deportes elaboró Memoria justificativa de la promulgación de la Ley de Consejos Escolares de La Rioja.

Segundo

El Secretario General Técnico de dicha Consejería informó favorablemente el 29 de julio de 1996 el contenido del borrador de la precitada Ley, y, en la misma fecha, la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja emitió informe, igualmente,

favorable.

Tercero

El Consejo de Gobierno, en la reunión celebrada el 31 de julio de 1996, a propuesta de la citada Consejería y previa deliberación de sus miembros, acordó someter el Proyecto de Ley de Consejos Escolares de La Rioja al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja a que se refiere el artículo 8.2.a) de nuestro Reglamento, con carácter previo a su remisión a la Diputación General de La Rioja para su tramitación reglamentaria de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento

De la consulta

Primero

Con fecha 2 de septiembre de 1996 se recibió en el Consejo Consultivo el citado expediente, siendo registrado con el número 11.

Segundo

En la sesión 6/96 , reunión primera, del día 5 de septiembre de 1996, el Sr. Presidente dio cuenta de la recepción del expediente. El acuse de recibo y declaración de competencia del Consejo Consultivo para emitir el dictamen se efectuó mediante comunicación del Sr. Presidente de fecha de 20 de septiembre de 1996. Designado ponente el Consejero D. Joaquín Ibarra Alcoya, se fijó como fecha inicial para su debate la sesión 8/96, reunión primera, el 3 de octubre de 1996, si bien sería aprobada en la segunda habida el 9 de octubre de 1996

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el Dictamen solicitado.

Es competente este Consejo Consultivo en virtud de lo que dispone el artículo 98.1.a) de nuestra Ley reguladora 3/1995, en la redacción dada por la Ley 10/1995, y artículo 8.2.a) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Segundo

Ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo en relación con los Proyectos de Ley.

El Dictamen ha de versar “sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja” del Proyecto correspondiente (artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, en la redacción dada por la Ley 10/1995).

En nuestros Dictámenes 1/96, Fundamento Jurídico 1º, y 6/96, Fundamento Jurídico 1º. C), se ha analizado ya cómo tal adecuación ha de entenderse hecha a lo que se ha denominado “bloque de la constitucionalidad”, esto es, primero y esencialmente, a la Constitución, y también a las demás normas a las que ésta, y el propio Estatuto de Autonomía, se remiten o les sirven de fundamento.

Igualmente, en el precitado Dictamen 6/96 se ha señalado la conveniencia de que los Proyectos de Ley que el Consejo de Gobierno decida someter a Dictamen del Consejo Consultivo no sean aprobados definitivamente como tales hasta que el Dictamen sea emitido.

En cuanto al ámbito de la intervención del Consejo Consultivo en materia de Proyectos de Ley a iniciativa del Gobierno, tal y como señalábamos en nuestro Dictamen 6/96, Fundamento Jurídico 1º C), son posibles las consideraciones no sólo de legalidad sino también de oportunidad y técnica legislativa.

Procede, por lo tanto, reiterar ahora la expresada doctrina sobre dichos extremos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en la materia a que el Proyecto de Ley se refiere.

1º.- El artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja , redactado conforme a la Ley Orgánica. 3/1994, de 24 de marzo, determina que *a la Comunidad Autónoma 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 la misma, lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuya al Estado el nº 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la alta inspección para su cumplimiento y*

Por ello, ha podido decirse que, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas constituídas por la vía del artículo 143 de la Constitución se ha producido una homogeneización de las competencias educativas de las distintas Comunidades Autónomas.

2º.- Partiendo de la base de que el Estatuto de Autonomía de La Rioja establece la citada competencia, el artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (L.O.D.E.), en su artículo 34, dispone que *“en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán regulados 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 adecuada participación de los sectores afectados”*. Y en su artículo 35, añade que:

poderes públicos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán establecer Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos al que se refiere el artículo anterior, así como dictar las disposiciones necesarias para la organización y funcionamiento de los mismos. En todo caso, deberá garantizarse la adecuada participación de los sectores afectados en los respectivos consejos”.

Y la disposición final primera determina que *Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación de esta Ley”.*

3°.- La Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes, dedica el Título I a *de la comunidad educativa en la organización y gobierno de los centros docentes sostenidos con fondos públicos y en la definición de su proyecto educativo”; y, dentro de él, el artículo 2 se denomina “participación en los centros docentes”, estableciendo en su nº 1 que “la comunidad educativa participará en el gobierno de los centros a través del Consejo Escolar”, mientras que el artículo 4, sobre “Consejos Escolares de ámbito intermedio”, establece que: “Las Administraciones educativas podrán crear Consejos Escolares delimitando su ámbito territorial concreto, así como su composición, organización y funcionamiento”.*

4°.- Ha de concluirse, por ello, 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.

Cuarto

Contenido del Proyecto de Ley de Consejos Escolares de La Rioja.

1°.- En su elaboración se ha cumplido lo dispuesto por el artículo 67 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, sobre procedimiento para la elaboración de Proyectos de Ley y disposiciones de carácter general

2º.- El Proyecto de Ley asigna a los Consejos Escolares riojanos las funciones de asesorar, informar y participar; crea como órganos encargados de tales funciones el Consejo Escolar de La Rioja, los Consejos Escolares Comarcales y los Municipales, regulando sus respectivas competencias, composición, organización y funcionamiento.

3º.- En su Disposición Final Tercera, condiciona su entrada en vigor a la publicación del correspondiente Real Decreto de transferencia de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de

Quinto

Adecuación del Proyecto de Ley de Consejos Escolares de La Rioja a la Constitución, Estatuto de Autonomía y Leyes Orgánicas.

1º.- Tanto la Constitución como la legislación posterior antes citada, muestran, repetidamente, la idea participativa que las anima. Todas ellas insisten en la “*participación efectiva de todos los sectores afectados*”; y, en concreto, el artículo 34. de la L.O.D.E. viene a establecer que no existe más vinculación para la normativa de las Comunidades Autónomas en la materia que la necesidad de que en esos Consejos Escolares aparezcan representados los distintos sectores de la comunidad educativa afectados.

A juicio de este Consejo Consultivo, el modelo de representación que sigue el Proyecto de Ley -que no es, desde luego, el único que podría seguirse- es, en sus líneas generales, adecuado a la Constitución y a la legislación orgánica que la complementa. Alguna duda se podría suscitar, ciertamente, en relación con el monopolio que el Proyecto confiere a las organizaciones sindicales, empresariales y de alumnos más representativas para designar a los representantes de los profesores, personal de administración y servicios, alumnos y titulares de los centros, en la medida en que podría discutirse si ello garantiza la representación en los Consejos Escolares de todos los integrantes de los sectores afectados, incluso los no afiliados a ninguna de aquellas organizaciones.

Sin embargo, pese a esa duda, estimamos suficientemente amparada la

(STC 7/90, F.J. 4); doctrina que entendemos puede hacerse extensiva a las organizaciones de otra índole contempladas en el Proyecto de Ley.

Por otro lado, se observa que el Proyecto prevé una representación de los profesores a propuesta de “sus” centrales y asociaciones sindicales, junto con la que se reconoce a los sindicatos más representativos. Se prevé, por tanto, una doble representación sindical que sólo puede aceptarse si la del profesorado se entiende limitada a los sindicatos más representativos en el ámbito o sector de la enseñanza, y siempre que no se entienda que es obligatorio que los representantes designados por dichos sindicatos más representativos en el ámbito educativo deban estar precisamente afiliados a los mismos, ya que ello podría conculcar la libertad sindical negativa garantizada por el artículo 28.1 de la Constitución.

Estos problemas interpretativos se obviarían sustituyendo la expresión que figura en los artículos 4.1.a) y 4.1. d) del Proyecto, por , y añadiendo al final: “del sector educativo”.

Esto señalado, el Proyecto de Ley resulta, en nuestro criterio, acorde con la Constitución, con la legislación que desarrolla el derecho a la educación y con el

Sexto

Sobre el condicionamiento de la entrada en vigor de la Ley a la publicación del Real Decreto de Transferencias en materia de educación no universitaria

La Disposición Final Tercera del Proyecto condiciona la entrada en vigor de la Ley a la publicación del Real Decreto de Transferencias en materia de educación no

“se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas” (STC 209/89, F.J. 3), siendo indudable la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma de La Rioja para acometer la regulación objeto del Proyecto de Ley, este Consejo Consultivo entiende que la Disposición Final Tercera del mismo Proyecto debe ser eliminada, sin perjuicio de, si se estima oportuno, establecer un plazo de *“vacatio legis”* para la entrada en vigor de la Ley o de facultar al Gobierno para determinar la fecha de inicio del proceso de constitución de los Consejos Escolares, pero sin condicionar la vigencia de Ley a la publicación o entrada en vigor de un Real Decreto de Transferencia que, ni por su rango normativo ni por su función en el proceso autonómico de traspasos, puede tener

esa virtualidad.

Séptimo

Sobre las deficiencias formales del texto del Proyecto

Independientemente de la consideración precedente, el Consejo Consultivo advierte que el Proyecto que nos ha sido remitido es altamente susceptible de mejora en sus aspectos gramatical y de técnica legislativa.

No es función de este Consejo el ofrecer un exhaustivo análisis del texto del Proyecto con sugerencias detalladas de las modificaciones, aun mínimas, que podría suponer una mejora sustancial del texto, pues excusado es decir que el Consejo ni puede ni debe sustituir a otras instancias en la elaboración de textos normativos.

No obstante ello, sí parece conveniente llamar la atención sobre una serie de defectos especialmente significativos, singularmente los derivados de una imprecisa, y a veces confusa, utilización de conceptos jurídicos, como los que, a continuación, se enumeran, y que, a juicio de este Consejo Consultivo, hacen aconsejable una reelaboración del Proyecto de Ley.

- En la *Exposición de Motivos*. La transcripción literal del artículo 34 de la L.O.D.E. no es correcta. No pueden efectuarse referencias generales a la potestad normativa de los Ayuntamientos ya que carecen de competencias en materia educativa. Deben eliminarse expresiones vulgares tales como “aquello de”, o “caigan”.

- En el *Artículo 1*, es obvio que el Gobierno de La Rioja no puede aparecer como sujeto disponente en una norma que procede del Parlamento como es la Ley en la que tiene vocación de convertirse el Proyecto.

- En el *Artículo 4. h)*, si se pretende incluir a “movimientos de renovación pedagógica”, deberá reducirse el concepto a los legalmente constituidos como personas jurídicas operativas en el ámbito riojano ya que, de lo contrario, se alude, con amplia imprecisión, a un concepto cultural o sociológico de meras uniones sin personalidad.

- En el *Artículo 4. l)* se incluye a una persona de prestigio en el campo de educación,

cultura, juventud y deporte, materias éstas que, si bien corresponden a la denominación orgánica de una de las Consejerías del Gobierno, no son propias de la competencia de los Consejos Escolares que, por su propia naturaleza, se ciñen al ámbito funcional de

- Los *Artículos 5.2; 5.3 y 5.4* adolecen de una redacción imprecisa que se presta a confusiones. Es claro, por ejemplo, que todos los miembros de un Consejo actúan por

- En el *Artículo 6.3* se alude a la secretaría del Consejo como órgano, cuando, al no manifestar *ad extra* otra voluntad administrativa que la formada por el Consejo correspondiente, más bien se trata de una mera unidad administrativa.

- En el *Artículo 7.4* se establece imperativamente la necesidad de elaborar unos reglamentos, cuando parece suficiente una mera habilitación en términos de posibilidad, tal y como efectúa el artículo 22.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de órganos colegiados representativos de intereses sociales, ya que en muchos casos tales

- En el *Artículo 9.1* no se delimitan los municipios que se integran en cada uno de los nueve Consejos Escolares Comarcales, dejando en este punto una amplia indefinición que se traduce en inseguridad jurídica al respecto.

- En el *Artículo 9.2* no se establece ninguna condición a la iniciativa municipal, quedando así indefinido, por ejemplo, qué número mínimo de municipios o con qué población, entre otros criterios, son necesarios o suficientes para constituir un Consejo Comarcal.

- En el *Artículo 11.1* no se señalan las precisas pautas para determinar la forma de elección de los representantes ni se determina el número de los mismos.

- En el *Artículo 13. a)* no se precisa qué alcance pueden tener unas pretendidas normas de los Municipios en una materia en la que, como la enseñanza, carecen de competencias, salvo quizá en cuestiones muy colaterales que habrían de ser precisadas.

- En el *Artículo 14* no se expresa el número de miembros, en el supuesto de que se constituya un Consejo Escolar Municipal en Municipios que no cuenten con centros en los que se imparta enseñanza obligatoria. Además, no se expresa con claridad la forma

de designación de los representantes y el apartado 2.b) resulta muy confuso.

- En la *Disposición Final Primera* debe adoptarse una redacción en la que quede claro que las propuestas no vinculan al Consejo de Gobierno, que sólo las aprobará mediante Decreto, si procede.

CONCLUSIONES

Única.- El Proyecto de Ley de Consejos Escolares de la Rioja, con las matizaciones efectuadas en el cuerpo de este dictamen, es conforme al Ordenamiento Jurídico. No obstante, la redacción concreta del Proyecto, desde el punto de vista de la técnica legislativa -y aun de las más elementales reglas gramaticales-, adolece, a juicio de este Consejo Consultivo, de graves defectos que, inevitablemente, provocarían -de aprobarse como está- problemas irresolubles de interpretación y aplicación, dificultando también un ulterior desarrollo reglamentario. Por tal razón, este Consejo Consultivo recomienda que, por los servicios tecnico-administrativos competentes, se reelabore íntegramente el Proyecto.

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