



ANTECEDENTES

PRIMERO. La Consejería de Cultura y Educación, a través de la Dirección General de Educación, elaboró, en fecha indeterminada, el primer borrador del anteproyecto de Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tiene por objeto la regulación de la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza - en niveles no universitarios - en el ámbito de la Región, a través de la creación del Consejo Escolar de la Región de Murcia y los Consejos Escolares Municipales. En la elaboración, según indica la Secretaría General de dicha Consejería, se ha contado con el consenso de la Comisión Autonómica de Participación Educativa, integrada por Sindicatos de la Enseñanza, Organizaciones Empresariales de Centros Privados, Personal de Administración y Servicios, Federaciones de Padres de Alumnos, Federación de Municipios y Colegio de Doctores y Licenciados.

SEGUNDO. Con fecha 22 de diciembre de 1997, se solicitó informe de las distintas Consejerías que integran la Administración Regional, figurando en el expediente los siguientes:

-La Consejería de Economía y Hacienda emitió informe en fecha 28 de enero de 1998, en el sentido de realizar las siguientes observaciones al articulado:

? Artículo 6. Este artículo define el Consejo Escolar de la Región de Murcia como órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación general de la enseñanza de niveles no universitarios y de consulta y asesoramiento respecto a los proyectos de ley y reglamentos que hayan de ser aprobados en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

La observación de esta Consejería se refiere a que de la redacción de este artículo se desprendería que la consulta se contrae, exclusivamente, a los proyectos de ley y reglamentos entrando en contradicción con el artículo 13 del borrador que establece los asuntos en los que habrá de ser consultado.

? Artículo 17.1. Este párrafo establece que el mandato de los miembros del Consejo será de 4 años, con excepción de los representantes de los alumnos de enseñanza no universitaria, para los que la duración será de 2 años.

El informe señala que se justifica la reducción de la duración de este mandato.

? Artículo 18.1. Este artículo recoge que el Consejo funcionará en pleno y en comisiones, señalándose en el informe que se concrete las distintas comisiones, con independencia de que sus normas de funcionamiento se establezcan reglamentariamente.

No consta en el expediente cuáles de estas observaciones han sido recogidas en el texto del

Anteproyecto de Ley, ni la justificación de su no inclusión.

-La Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua emitió informe, en fecha 12 de Enero de 1998, en el sentido de que desde una perspectiva jurídico formal y de estructuración sistemática el texto legal proyectado se considera correcto, salvo la disposición transitoria primera, sobre la que se realizan dos observaciones: la primera, sugiere la conveniencia de sustituir en el texto (relativo al plazo para constituir los Consejos Escolares) la expresión "promulgación" por la de "publicación" ya que esta última determina la fecha de entrada en vigor de la norma; la segunda se refiere a que la referida disposición transitoria, por su contenido, debería constituir una disposición adicional.

La primera observación no consta que se haya recogido en el Anteproyecto; sí, en cambio, la segunda, según se desprende de la lectura directa del mismo.

-La Consejería de Presidencia emitió informe en fecha 8 de enero de 1998, realizándose las siguientes observaciones al articulado:

? Artículo 6. Reiteran la observación realizada por la Consejería de Hacienda y Economía, sobre las funciones del Consejo Escolar de la Región de Murcia. La redacción del artículo parece reducirlas a la consulta y asesoramiento sobre los proyectos de ley o reglamentos propuestos o dictados, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Sugieren una redacción alternativa.

? Artículo 8. Señalan que no se indica si el Presidente debe o no ser miembro del Consejo Escolar, lo que debería precisarse para evitar interpretaciones contrarias a la intención del legislador.

? Artículo 12. Este artículo, referido a los sectores que estarán representados en el Consejo Escolar de la Región de Murcia, utiliza indistintamente los términos "propuestos", "elegidos" y "designados" de manera indiferenciada, cuando tienen significados diferentes.

En cuanto a la participación de las centrales y organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, la representatividad a la que se refiere el apartado f), señala este informe, viene ya delimitada en el Estatuto de los Trabajadores y en el artículo 6 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

? Artículo 17. Se reproduce la observación realizada por la Consejería de Economía y Hacienda sobre la falta de motivación de la duración del mandato de 2 años en la representación de los alumnos de enseñanza no universitaria.

? Artículo 18.1. Se reproduce la observación realizada por la Consejería de Economía y Hacienda sobre la conveniencia de especificar las comisiones que se pueden constituir, al igual que han realizado otras legislaciones autonómicas.

? Por último, se señala que debería indicarse el Departamento al cual queda adscrito el Consejo Escolar, aún cuando no participe de su estructura jerárquica.

No consta en el expediente la indicación de cuáles de estas observaciones han sido recogidas

o, en su defecto, las razones de su no inclusión. No obstante, del contraste del primer borrador que aparece en el expediente como documento nº 1 y del texto del anteproyecto (que también se titula primer borrador) se desprende que ha sido recogida, en un punto, la relativa al artículo 12, sobre la unificación de los vocablos "elegidos", "designados" y "propuestos", en el sentido de suprimir del párrafo c) el término "elegido" (esta última también reiterada por el Servicio Jurídico de la Secretaría General).

TERCERO. Mediante acuerdo de la Comisión de Secretarios Generales de fecha 29 de diciembre de 1997, se resolvió la remisión al Consejo Económico y Social, una vez recibidos los distintos informes de las Consejerías, previa incorporación por la Consejería de Cultura y Educación de las sugerencias que se estimaran oportunas de las contenidas en dichos informes.

CUARTO. Consta informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Cultura y Educación, al primer borrador, de fecha 5 de febrero de 1998, en el que analiza pormenorizadamente el texto, realizando una serie de observaciones globales y particulares al articulado, precisando la documentación necesaria para completar el primer borrador y señalando el procedimiento a seguir, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

QUINTO. Con posterioridad, en fecha 3 de marzo de 1998, por la Dirección General de Educación, se remite a la Secretaría General un informe-memoria del Anteproyecto, señalando que se han incluido algunas correcciones al texto (no se especifica cuáles) y se adiciona un apartado relativo a la estimación del coste a que dará lugar el establecimiento y funcionamiento del Consejo Escolar. Sin embargo, el texto del anteproyecto que se adjunta aparece con la denominación de primer borrador.

Con fecha 18 de marzo de 1998, se emite nuevo informe por los Servicios Jurídicos a lo que es en realidad segundo borrador.

SEXTO. Mediante escrito de 26 de marzo de 1998 se recabó el preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social, que lo emitió mediante Acuerdo del Pleno de 14 de mayo de 1998.

Este Órgano, en su Dictamen, valora positivamente el Anteproyecto, por cuanto el mismo supone un adecuado cumplimiento del mandato realizado por el artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1995, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, realizando las siguientes consideraciones de carácter general:

- a) Que se incluya en el texto del Anteproyecto una regulación más detallada de la composición de los Consejos Escolares, de manera que recoja la asignación de los porcentajes de representación que corresponden a cada uno de los sectores.
- b) Que se fijen plazos para el desarrollo reglamentario del Anteproyecto, con el fin de lograr lo antes posible la puesta en funcionamiento del sistema regional de participación y asesoramiento del sistema educativo.
- c) Que la puesta en funcionamiento de los Consejos Escolares sea con anterioridad a la

materialización de las transferencias en materia educativa, con la finalidad de la participación activa del órgano regional de consulta en el proceso de transferencias.

Asimismo, se hacen una serie de observaciones a los artículos 4, 6, 8, 10.1, 12, 13.1d, 15, 17.2 y 5, 18.2, 22, 25, 26.2 y Disposiciones Adicionales Primera, Transitoria Única y Final Primera.

No aparece en el expediente el estudio de cuáles de estas observaciones han sido estimadas y, por tanto, incorporadas al Anteproyecto.

SÉPTIMO. Con fecha - registro de entrada - de 26 de junio, la Excmo Sra. Consejera de Cultura y Educación solicitó el dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico (el día 24 del mismo mes, había sido ya remitido el expediente por la Secretaría de dicha Consejería) de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Materia sobre la que versa el Anteproyecto de Ley.

La Constitución Española de 1978 parte de dos principios fundamentales de importancia capital en el sistema educativo en nuestro país: la programación y participación, cuyo juego hace posible la coherencia equilibrada del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza (artículo 27).

La participación contemplada en la Constitución (artículo 27.5) es una opción por un sistema educativo moderno, en el que una comunidad escolar activa y responsable es coprotagonista de su propia acción educativa. La ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) desarrolla el principio de participación establecido en el artículo 27.7 de nuestra Constitución. Este principio es desarrollado por el Anteproyecto de Ley ya que tiene por objeto regular la participación efectiva de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza de los niveles no universitarios (artículo 1). Para cumplir este objetivo se crean dos órganos de carácter consultivo: el Consejo Escolar de la Región de Murcia y los Consejos Escolares Municipales.

El Consejo Escolar de la Región de Murcia se configura como máximo órgano consultivo y de participación de ámbito regional en materia de enseñanza no universitaria cuyas tareas están vinculadas a la política general educativa.

Un segundo nivel lo constituyen los Consejos Escolares Municipales, cuyas tareas de consulta se circunscriben a la programación de la enseñanza en niveles no universitarios, dentro del ámbito municipal.

Reseñar, finalmente, que el Anteproyecto recoge, entre otros, los siguientes objetivos, respecto a la programación de la enseñanza: garantizar la efectividad del derecho a la educación ordenada al pleno desarrollo de la personalidad; asegurar la cobertura de las necesidades educativas; mejorar la calidad de la enseñanza; potenciar el sistema escolar como un medio de compensación de las desigualdades sociales e individuales (artículo 3).

SEGUNDA. Competencias de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, como consecuencia de la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, establece, en su artículo 16, que le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución.

En el aspecto de la participación efectiva de todos los sectores afectados, la LODE señala (artículo 34)que "en cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, 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 adecuada participación de los sectores afectados".

Asimismo, esta Ley permite que puedan establecerse Consejos Escolares de ámbitos territoriales distintos siempre que se garantice la participación de los sectores afectados (artículo 35).

El presente Anteproyecto viene a desarrollar los artículos anteriormente citados de la LODE, sumándose así al número de Comunidades Autónomas que han aprobado leyes reguladoras en materia de consejos escolares.

TERCERA. Tramitación del Anteproyecto de Ley.

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley aplicado por la Consejería de Cultura y Educación es el previsto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, del Gobierno, si bien han de realizarse las siguientes observaciones:

1. Aún cuando consta el informe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de Cultura y Educación al Anteproyecto (Antecedente Cuarto), no consta el informe del titular de la Secretaría General en los términos previstos en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, en relación con las funciones atribuidas a los Secretarios Generales por el artículo 50.2.h) de la Ley Regional 1/1988, de 7 de enero. Por lo tanto habrá de sanarse este vicio procedural, como reiteradamente viene observando este Consejo en distintos Dictámenes emitidos (entre otros el Dictamen 19/98, de 17 de julio de 1998).
2. Del relato de los antecedentes sobre el procedimiento de elaboración de este Anteproyecto, se desprende que no se ha materializado la actividad de reflexión en torno a las observaciones (algunas, reiteradas) formuladas por los órganos preinformantes; especial significado tiene el hecho de esta omisión respecto al informe emitido por el Consejo Económico y Social. Lo anterior, que en sí mismo carece de transcendencia jurídica directa (la Consejería proponente es libre de aceptar las observaciones que se le formulen, pero debe reflejar las razones por las que las rechaza), sí es de resaltar cuando, como en el caso presente, el dictamen que ahora se emite va a reiterar algunas de tales observaciones (Dictamen 23/98 de este Consejo Jurídico, de 27 de julio de 1998).

Por tanto, ha de significarse que el procedimiento no es una simple sucesión de trámites, sino que éstos se ordenan en atención a un fin determinado; no basta, por consiguiente, con la

emisión de los informes solicitados o que formulen las observaciones que estimen oportunas las Consejerías para considerar que se han cumplimentado los trámites, ya que el procedimiento no se encontraría completo si no se incluyera en el expediente una valoración de los informes y alegaciones recibidos por el centro directivo encargado de la instrucción, indicando cuáles han sido atendidas y cuáles han sido desestimadas.

La incorporación al expediente de un sólo borrador (denominado primer borrador) no refleja el procedimiento de su elaboración ni las modificaciones introducidas al primer borrador tras el informe de los Servicios Jurídicos de la Secretaría General.

Por último, reseñar que el texto del Anteproyecto que ha sido objeto de análisis por este Consejo Jurídico es el incorporado al expediente como documento nº 13, en el que se plasma una diligencia del Secretario General de la Consejería haciendo constar que dicho texto es el definitivo, rubricando las distintas hojas (aún cuando aparezca con la denominación de primer borrador).

CUARTA. Cuestiones generales suscitadas por el conjunto normativo.

La habilitación del artículo 34 de la LODE para el desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas, se extiende a la composición y funciones del Consejo Escolar de su ámbito territorial, así como la regulación de los Consejos Escolares de ámbito territorial distinto.

El texto del Anteproyecto no ha regulado de forma completa la composición del Consejo Escolar de la Región de Murcia, limitándose a recoger los sectores sociales allí representados y remitiendo a su posterior desarrollo reglamentario el número de miembros así como su funcionamiento. Establece, no obstante, dos límites generales: que el número de vocales no será superior a 40 ni inferior a 25, y que la representación a que se refieren los apartados a, b, c y d no será inferior a un tercio del total de los miembros del Consejo.

La casi totalidad de las leyes autonómicas han fijado (la última, la Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón de 14 de Mayo de 1998) el número de representantes de cada sector.

La importancia de este aspecto viene dada precisamente por el objeto del Anteproyecto (la regulación de los Consejos Escolares de ámbito municipal y regional) y por la habilitación del artículo 34 de la LODE para regular por Ley de la Asamblea la composición. Por otra parte, la no previsión de los porcentajes impide la puesta en marcha inmediata del Consejo Escolar de ámbito regional (se establece el plazo de un año para su constitución en la Disposición adicional) que, como resalta el informe del Consejo Económico y Social, puede tener un papel de asesoramiento activo en el proceso de transferencias en materia educativa a la Comunidad Autónoma de Murcia.

Por otra parte, no se ha previsto en el Anteproyecto cuáles son las competencias del pleno y las competencias de las comisiones previstas en el artículo 18.1. Tampoco se establece el plazo para la emisión de los informes en las materias previstas en el Anteproyecto por parte del Consejo Escolar de la Región de Murcia.

QUINTA. Observaciones a la Exposición de Motivos y al Articulado.

- Preámbulo.

Si bien es verdad que la parte expositiva de las Leyes se ha denominado indistintamente "Preámbulo" o "Exposición de Motivos" y que la práctica legislativa española se encuentra facilante al respecto, lo cierto es que tanto la Ley 50/1997, a cuyo procedimiento de elaboración se ha sometido el presente Anteproyecto, como el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (artículo 91.3) se refieren a la "Exposición de Motivos". La conveniencia de unificar la práctica legislativa autonómica también aconseja que se denomine "Exposición de Motivos".

En la página 2, penúltimo párrafo, se hace referencia al objeto de esta norma, que es la creación de unos órganos colegiados a través de los cuales quede adecuadamente encauzada la necesaria participación de la sociedad en la programación general de la enseñanza. Debe especificarse que se trata de la enseñanza no universitaria, ya que si bien se refleja posteriormente en la propia Exposición de Motivos, en relación con las finalidades de este Anteproyecto este párrafo se refiere al objeto del mismo.

- Artículo 1.

La expresión "instrumentar" para definir el objeto de la Ley podría sustituirse por "regular", ya que el Anteproyecto crea los órganos a través de los cuales se instrumenta la participación.

Asimismo, se completaría el texto si se reseñara que se trata de la programación general de la enseñanza en los niveles no universitarios.

- Artículo 4.

Este artículo comprende los distintos aspectos de la programación general de la enseñanza en la Región, por lo que convendría especificar en el encabezamiento que se trata de la programación general que corresponde a la Comunidad Autónoma en su ámbito territorial, al objeto de evitar dudas interpretativas, ya que la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LODE, establece que corresponde al Estado, en todo caso, la programación general de la enseñanza en los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley.

El apartado i) de este artículo se refiere a la aplicación de medidas más sociales que políticas; de esta comparación, si bien se desprende la idea conceptual, podría ganar en rigor si se eliminara el segundo elemento comparativo "que políticas", corrigiendo en consecuencia el resto de la redacción.

- Artículo 6.

De la redacción de este artículo tal y como habían señalado los informes de la Consejería de Economía y Hacienda, Presidencia, Servicios Jurídicos de la Consejería y Consejo Económico y Social, se desprende que al Consejo Escolar de la Región de Murcia se le consulta exclusivamente respecto a los proyectos de ley y reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, cuando el artículo 13.1 del anteproyecto señala que el Consejo será consultado preceptivamente en otras materias: por ejemplo, las bases y los criterios básicos para la programación general de la enseñanza en la

Región de Murcia y los criterios básicos para la programación anual de los recursos materiales y humanos.

El hecho de que la redacción propuesta coincida con la prevista en el artículo 30 de la LODE, para el Consejo Escolar del Estado, no significa que la norma regional no deba mejorar en su redacción. Por lo tanto, al contradecirse los artículos 6 y 13.1 del Anteproyecto sobre el alcance de las funciones de consulta y, para una mayor claridad del precepto, ha de modificarse la redacción en la forma que considere conveniente la Consejería (incluso existe en el procedimiento de elaboración una propuesta de redacción en el informe emitido por la Consejería de Presidencia).

Con independencia de lo anterior, el último párrafo del artículo 6, desde "respecto a los proyectos de leyes y reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de ésta", puede ser mejorado en su redacción, primero sustituyendo "proyectos de ley" por "anteproyectos de ley", ya que el texto que informaría el Consejo Escolar sería el anteproyecto, correspondiendo al Consejo de Gobierno de la Comunidad la aprobación como proyecto de ley (artículo 22.4 de la Ley 50/1997).

- Artículo 8.

Sustituir "la propuesta de la Consejera de Cultura y Educación" por "la propuesta del titular de la Consejería", como se recoge en la disposición adicional segunda del Anteproyecto.

- Artículo 10.

No parece propio del contenido de la Ley especificar, como hace el párrafo tercero del artículo 10, el nivel orgánico del Jefe de Servicio que ostenta la Secretaria del Consejo, detalle adecuado para concretarse en el posterior reglamento de desarrollo sobre el funcionamiento del Consejo Escolar de la Región de Murcia. Por tanto debería suprimirse.

- Artículo 12.

Se señalan una serie de mejoras en la redacción de este artículo, siguiendo los epígrafes del mismo:

- En el apartado c), relativo a la representación de los alumnos de enseñanza no universitaria, debe sustituirse la expresión "propuestos a partir de organizaciones estudiantiles" por "propuestos por las organizaciones estudiantiles".
- La redacción del apartado e), en su tenor literal, es la siguiente: "los titulares de centros privados sostenidos con fondos públicos, propuestos por las organizaciones empresariales y de titulares de centros de enseñanza, en proporción a su representatividad". Esta redacción resulta confusa ya que no se clarifica si se trata de organizaciones empresariales que agrupan a los centros de enseñanza o de dos grupos (organizaciones empresariales y titulares de centros de enseñanza) que proponen a los representantes.
- En el apartado i), sustituir la palabra "Autónoma" por "Autonómica".

- En el apartado k), sustituir "personalidades" por "personas de reconocido prestigio".

- Artículo 15.

El último párrafo hace referencia a la elaboración de un informe sobre la situación de la enseñanza en la Región de Murcia por parte de su Consejo Escolar. No se especifica con qué periodicidad se elaborará dicho informe, a diferencia de la memoria de las actividades, que sí se especifica que tiene un carácter anual.

- Artículo 16.

Por sistemática, de acuerdo con los órganos preinformantes, debería situarse tras el artículo 12. Además, la redacción de este artículo es farragosa, debiéndosele dar una redacción más clara.

- Artículo 21.3.

Existe un error gramatical en el párrafo 3º, ya que se señala "de los municipios que no tengan colegio del tipo citado en el punto anterior", cuando en el punto anterior se habla de "colegios".

- Disposición Adicional Primera.

En esta disposición se recoge que los Consejos Escolares contemplados en el Anteproyecto de Ley se constituirán en un plazo no superior a un año desde la promulgación de la misma. La promulgación, en el ordenamiento jurídico, es un acto debido, de carácter declarativo, no constitutivo de la ley, perteneciente dentro del procedimiento legislativo a la fase integradora de la eficacia y que se verifica a través de una fórmula en donde se contiene la proclamación formal de la ley como tal ley, y el mandato dirigido a las autoridades. La publicación de las normas, por el contrario, constituye una condición para su eficacia y es presupuesto para su entrada en vigor, por lo que debe sustituirse "promulgación" por "publicación".

- Disposición Final Primera.

No se concreta las materias para las que se habilita a la Consejería de Cultura y Educación para el desarrollo reglamentario de este Anteproyecto de Ley tal y como exige el artículo 21.4) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia.

CONCLUSIONES

Que puede elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno el Anteproyecto de Ley de Consejos Escolares de la Región de Murcia, con las siguientes observaciones de carácter esencial:

- Incorporar al procedimiento de elaboración el informe del titular de la Secretaría General.

- Clarificar en el artículo 4 que se trata de la programación general de la enseñanza en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Distinguir en el Anteproyecto las competencias del pleno y de la comisión del Consejo Escolar de la Región de Murcia.
- Debe establecerse un plazo para la emisión de informes por parte del Consejo Escolar Regional.
- Debe concretarse en la Disposición Final Primera la materia para la que se habilita a la Consejería de Cultura y Educación para su desarrollo reglamentario".

No obstante, V. E. Resolverá.

