



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 / 1 9 8 7

La Laguna, a 22 de abril de 1987.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regulan las asociaciones de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos (EXP. 9/1987 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

El objeto del presente Dictamen consiste en determinar si el Proyecto de Decreto por el que se regulan las asociaciones de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos es conforme a la Constitución (CE), al Estatuto de Autonomía (EACan) y al resto del Ordenamiento jurídico, constituido al efecto por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), y las normas reglamentarias de carácter complementario que resulten de aplicación, básicamente el Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, regulador de las asociaciones de alumnos.

II

La competencia del Consejo Consultivo para dictaminar el asunto que se somete a su consideración viene atribuida por el art. 10.6 de su Ley constitutiva 4/1984, de 6 de julio, de novedosa redacción, introducida por el art. 5 de la Ley 13/1986, de 30 de diciembre, de Modificación Parcial de la Ley 4/1984, que obliga a solicitar su Dictamen respecto a las "disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma de

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voituriez.

Canarias en las que la legislación aplicable requiera, con el carácter que en cada caso allí se indique, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado". En este sentido, el art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) atribuye a su Comisión Permanente la competencia de dictaminar los "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones", de lo que resulta, desde la naturaleza de la norma cuyo Proyecto es objeto de dictamen, que la competencia del Consejo Consultivo está cumplidamente fundamentada.

En cuanto al carácter del dictamen emitido por este Organismo, hay que señalar que, como las normas que resultan de aplicación, art. 129 y siguientes de la Ley 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo (LPA), no prevén nada al respecto, rige la regla general (art. 2.3, LOCE), por lo que no será vinculante.

III

En lo que respecta a la habilitación competencial de la CAC, la naturaleza de la materia sobre la que versa este Proyecto de Decreto -asociaciones de alumnos, federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos-, su conexión con el derecho fundamental a la educación y las consecuencias que se derivan de su privilegiado reconocimiento constitucional, toda vez que ambos derechos están reconocidos en la Sección 1ª, Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (posición preeminente en el Ordenamiento Jurídico, por ser componentes estructurales básicos para proceder a la regulación del ejercicio de tales derechos, con respecto a su contenido esencial, sin perjuicio de ordenación autonómica mediante Ley, la cual no puede afectar a las condiciones básicas de su ejercicio), nos remitimos a lo ya manifestado por este Consejo con ocasión del dictamen 9/1987, de 22 de abril, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de padres de alumnos, en sus Fundamentos III, IV y V.

IV

1. La regulación propuesta, en algunos de sus artículos, se limita a reiterar -en algún caso con cambio de estilo- las normas que al caso establecen la LODE y el RD 1532/1986, lo cual, propiamente y como ha manifestado reiteradamente este Consejo, constituye un exceso competencial, al incidir en materia general a definir por el Estado en su legislación básica, o, cuando menos, una incorrecta utilización de la técnica normativa. Por ello, el Proyecto de Decreto debiera, en ocasiones, remitirse a la legislación estatal básica que resulta de aplicación, evitándose así una duplicidad normativa que nada aporta al contenido material de la norma y que bien pudiera generar situaciones de inseguridad jurídica e ineficacia normativa, bastando para ello una mera modificación de la norma básica que reitera.

2. En el art. 6.2 del Proyecto de Decreto se prescribe que las actividades organizadas por las asociaciones de alumnos a efectos de cumplir las finalidades b) y d) del art. 5 (colaborar en la labor educativa y en las actividades complementarias y extraescolares de los mismos y realizar actividades culturales, deportivas y de fomento de la acción cooperativa y de trabajo en equipo) han de ser previamente aprobadas por el Consejo Escolar, estar insertas en la programación del Centro y ser coordinadas con el resto de las actividades de éste por los órganos competentes del mismo. Ahora bien, la redacción de este artículo nos hace dudar de si las actividades a que se refiere son propias de la asociación o complementarias del Centro, cuestión que es importante dilucidar porque unas y otras tienen un distinto régimen jurídico, como distinta es la norma que las contempla. En efecto, según dispone el art. 8 del RD 1532/1986, es la autorización del Director del Centro, de acuerdo con lo que disponga el reglamento orgánico del mismo o, en su caso, el Reglamento de régimen interior, la que se precisa para que las asociaciones de alumnos utilicen los locales del Centro para celebrar reuniones, mientras que las actividades que las asociaciones de alumnos desarrollen en el Centro deberá simplemente ser informados al Consejo Escolar del Centro. Es decir, el ejercicio del derecho de asociación, que se manifiesta a través de las actividades tendentes a finalidades que deben constar necesariamente en los Estatutos, como derecho fundamental que es, no parece que

deba estar sometido a autorización, salvo en los casos de utilización de locales del Centro.

Por otra parte, induce a confusión el hecho de que el Proyecto de Decreto se refiera a ciertas actividades que han de ser aprobadas por el Consejo Escolar (complementarias y extraescolares, entre otras) e integradas en la programación del Centro, actividades que están reguladas para los Centros privados concertados por el RD 1534/1987, según el cual, las actividades complementarias serán, en efecto, aprobadas por el Consejo Escolar del Centro (art. 8.1), pero sin que puedan estar expresamente incluidas en los correspondientes planes de estudio o programas que los desarrollen (art. 6.1). En este sentido, parece coherente que el Proyecto de Decreto otorgue a las asociaciones de alumnos la facultad de proponer al Centro la **realización de determinadas** actividades complementarias, pero no lo es que las mismas se integren en la programación del Centro, pues, por su propia naturaleza -no tienen carácter exigible-, se sitúan fuera del programa educativo ordinario. En cualquier caso, tales actividades sí deben coordinarse con las demás del centro, como expresamente se señala en el referido art. 2 del Proyecto de Decreto.

3. En el art. 6.3 del Proyecto se establece una limitación al desarrollo de las actividades de la asociación, en forma de autorización, al disponer que el cobro de cantidades, y su cuantía, a los asistentes a actividades organizadas por las asociaciones de alumnos en los locales del Centro ha de ser autorizado por el Consejo Escolar del mismo. Respecto de la legalidad y alcance de este régimen autorizatorio, nos remitimos a lo ya apuntado por este Consejo en su Dictamen nº 9/1987, de 22 de abril, en su Fundamento VI.5).

4. El art. 13, relativo a la constitución de asociaciones de alumnos y de federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos, tiene una redacción incompleta. En efecto, si para que pueda constituirse una asociación se necesita como mínimo el 5% de los alumnos del centro o, en todo caso, 5 alumnos, no se precisa sin embargo cuántas asociaciones son imprescindibles para constituir una federación y cuántas federaciones lo son para constituir una confederación. La utilización de la expresión "varias asociaciones" y "varias federaciones" es

absolutamente indeterminada, si bien en una interpretación literal y restrictiva parece que con dos es suficiente.

Además, la norma prevista en el art. 13.2 podría subsumirse perfectamente en el nº 1, toda vez que es la concreción (5% de los alumnos o, en todo caso, 5) de la expresión "varios alumnos", utilizada en su nº 1.

V

Procede, por último, hacer algunas precisiones técnicas que convendría introducir en el contenido del Proyecto de Decreto, en aras de la eficacia normativa y la jurídica.

1. Dado que el Proyecto de Decreto es ejecutivo, toda vez que concreta las determinaciones de una Ley, la LODE, debiera contener una referencia normativa al artículo que desarrolle.

2. El art. 3 es ocioso toda vez que supone una reiteración de lo prescrito en el art. 1. Por otra parte, es claro que los arts.1 y 2 deberían unificarse, dada su complementariedad.

3. En los arts.4, 9 y 11 debería utilizarse una formulación adecuadamente uniforme de la normativa que regula las asociaciones y federaciones y confederaciones de éstas (a saber, Ley Orgánica y legislación complementaria, el presente Decreto y, dentro de lo que establezcan tales normas, por sus propios estatutos).

CONCLUSIÓN

1. La Comunidad Autónoma de Canarias tiene, en base a la Constitución y a su estatuto, competencia para regular las asociaciones de alumnos y las federaciones y confederaciones de asociaciones de alumnos.

2. El Consejo estima asimismo correcta la idoneidad formal del instrumento normativo utilizado en la regulación propuesta, sin perjuicio de la reserva que se ha efectuado en el Fundamento III.

3. Se han realizado ciertas objeciones puntuales al articulado del Proyecto, fundamentalmente en relación con el régimen jurídico de las actividades de las asociaciones, previsto en su art. 6, así como algunas observaciones de orden técnico, en los Fundamentos IV y V.