



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4 de julio de 2002, la Dirección General de Recursos Humanos remite a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda un borrador de Proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM). Se une al texto un certificado del Secretario del Consejo Regional de la Función Pública acreditativo del informe favorable del referido órgano consultivo, así como informe del Servicio de Ordenación de la citada Dirección General.

También se incorpora al expediente la documentación remitida por el ISSORM, consistente en:

- Informe de necesidad y oportunidad, de 4 de abril de 2002, expedido por el Servicio Jurídico del ISSORM.

- Memoria económica, de 20 de junio siguiente, en la que se hace mención a la creación de seis puestos de trabajo, afirmando que se financiarán con cargo al remanente de tesorería del ejercicio 2001 y con la amortización de otras plazas.

- Memoria justificativa, respecto de la que no consta ni fecha ni autor.

Solicitado informe a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, no consta que se haya emitido.

SEGUNDO.- Una vez expedido el correspondiente informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda, su Secretario General emite el suyo el 30 de julio siguiente, al tiempo que solicita los de la Dirección General de Patrimonio y la Dirección de los Servicios Jurídicos, respectivamente.

TERCERO.- Con fecha 13 de septiembre de 2002, la Dirección de los Servicios Jurídicos informa favorablemente el Proyecto de Decreto, aunque realiza diversas observaciones que sólo parcialmente son asumidas por el centro directivo impulsor de la iniciativa normativa. Posteriormente, el 20 de septiembre siguiente se emite informe por la Dirección General de Patrimonio proponiendo una modificación del artículo 12 del Proyecto, que no se incorpora al texto.

CUARTO.- Finalmente, el 9 de octubre de 2002, la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa remite a la Secretaría General de Economía y Hacienda el texto del Proyecto resultante de la incorporación de las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos, una vez visto el informe del ISSORM sobre éstas. En dicha remisión se alude a una cuestión estrictamente gramatical respecto de la que se afirma que se estará al criterio de este Consejo Jurídico, para el caso de que se pronuncie sobre ella.

En tal estado de tramitación se solicitó el Dictamen de este Consejo Jurídico, mediante oficio registrado el 23 de octubre de 2002.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

Según el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia debe ser oído, con carácter preceptivo, antes de la aprobación por el Consejo de

Gobierno de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado. Este es el caso del Proyecto sometido a consulta, en tanto que desarrolla la estructura orgánica del organismo autónomo creado por Ley 11/1986, de 19 de diciembre, de creación del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante Ley 11/1986), por lo que nuestro Dictamen resulta preceptivo.

A pesar del acuerdo general que suscita la anterior cuestión y a la vista de ciertas afirmaciones expresadas en el informe de 4 de julio de 2002 del Jefe del Servicio de Ordenación, parece conveniente reiterar las consideraciones que en anteriores ocasiones ha efectuado este órgano consultivo. Así, sin pretender ser exhaustivos, sí ha de recordarse que la distinción entre reglamentos de desarrollo o ejecución de ley e independientes ha sido abordada con frecuencia por la doctrina y la jurisprudencia, a pesar de lo cual pueden existir supuestos fronterizos que planteen dudas, situación que, atendiendo a lo dicho por el Tribunal Supremo, debe resolverse con una aplicación amplia de los términos desarrollo y ejecución y, en sentido contrario, con una interpretación restrictiva de los casos que no aparezcan encuadrados nítidamente en tales calificativos.

De esa doctrina se hizo eco el Dictamen 28/1999, primero, y el 44/2001, después. Reiteramos ahora que cualquier desarrollo normativo de un organismo autónomo, sea organizativo o funcional, procede primariamente de la ley que lo creó, por haberlo así previsto la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Región de Murcia (en adelante Ley 1/1988), cuyo artículo 66 marca diferencias explícitas respecto a lo que el 47.2 de esa misma Ley indica para las estructuras de las Consejerías. Por último, debemos añadir dos notas finales para destacar, de una parte, que de esta consideración se desprende la aplicación de lo concluido, inicialmente, a todos los organismos autónomos y restantes entes institucionales, y de otra, que esa es la posición del Consejo de Estado, como refleja, entre otros, su Dictamen 3.758/2000, de 14 de diciembre.

SEGUNDA.- Habilitación competencial y procedimiento.

a) Como ha quedado expuesto, el Proyecto desarrolla la Ley 11/1986 que, en su Disposición Adicional Cuarta, apartado 2, prevé la aprobación de la estructura orgánica del Instituto en el plazo de seis meses desde la publicación de la Ley. Por su parte, el artículo 2, al establecer el régimen jurídico por el que habrá de regirse el Instituto señala, junto a la propia Ley de creación y la legislación sobre organismos autónomos, la normativa reglamentaria que en desarrollo de aquélla dicte el Consejo de Gobierno, todo ello acorde con el sistema establecido en el artículo 66 de la Ley 1/1988, según el cual la Ley creadora del organismo fija las bases generales de su organización (art. 66.2), mientras que corresponde al Consejo de Gobierno el desarrollo, mediante Decreto, del régimen jurídico establecido en aquélla.

b) Afirmada la competencia del Consejo de Gobierno para aprobar la estructura orgánica del ISSORM, es necesario analizar el procedimiento de generación de la norma. A tal efecto, será crucial atender al artículo 7.1, letra f), de la Ley 11/1986, que atribuye al Director del Instituto, entre otras funciones, la de proponer su estructura orgánica. Será por tanto a este órgano a quien corresponda la estimulación del proceso que habrá de cristalizar en la aprobación de la norma por el Consejo de Gobierno. Adviértase que no se trata de un mero trámite inserto en un procedimiento, sino que constituye precisamente el inicio del mismo, deviniendo en esencial, dada la específica atribución competencial establecida en la Ley.

No obstante, debe tomarse en consideración que el artículo 47.2 Ley 1/1988 atribuye al entonces Consejero de Administración Pública e Interior (hoy Consejero de Economía y Hacienda respecto a la materia de Organización Administrativa) la propuesta para el establecimiento por Decreto de la estructura orgánica de cada Consejería, a petición de los

Consejeros afectados y previo informe favorable del Consejero de Hacienda. La interpretación literal de dicho precepto limita su regulación a las estructuras orgánicas de las Consejerías, como confirma su ubicación sistemática en el Título IV, Capítulo II, titulado "Organización y atribuciones de las Consejerías", no afectando, por tanto, a los Organismos Autónomos cuya regulación se contiene en un Título diferente, el VI "De la Administración Institucional". Sin embargo, el procedimiento señalado en este artículo 47.2 ha sido el seguido para la aprobación de las estructuras orgánicas de determinados Organismos Autónomos regionales. Tal es el caso del Decreto 66/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del ISSORM, que el Proyecto de Decreto sometido a consulta pretende derogar, en cuyo Preámbulo se constata que fue aprobado *"a petición del Consejero de Sanidad y Política Social, previo el informe preceptivo y favorable del Consejero de Economía y Hacienda y a propuesta del Consejero de Presidencia"*, cuando esta última Consejería ostentaba las competencias en materia de organización administrativa.

En otros supuestos la iniciativa ha correspondido igualmente al Consejero titular del Departamento de adscripción del Organismo Autónomo (Decreto 10/2001, de 26 de enero, por el que se establece la estructura orgánica del Instituto de Seguridad y Salud Laboral y 134/1999, de 30 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia Regional de Recaudación) y la propuesta al Consejero de Economía y Hacienda. Incluso se ha dado el caso de corresponder la iniciativa al Presidente o Director del Organismo y la propuesta al Consejero de Economía y Hacienda, aunque en tales supuestos concurrían circunstancias especiales que justificaban dicha competencia. Así, el Decreto 163/1999, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto de Vivienda y Suelo, fue dictado a iniciativa de su Presidente, una vez aprobada la propuesta de Decreto en el Consejo del Instituto, aunque debe tenerse en cuenta que la Presidencia del Organismo recae precisamente en el Consejero de adscripción de aquél, al cual, además, se le atribuye expresamente en su Ley de creación la facultad de elevación de propuestas al Consejo de Gobierno en materias de su competencia. También el Decreto 48/2001, de 31 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Agencia Regional de Recaudación fue aprobado a iniciativa de la Directora de la Agencia y a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, aunque en este caso el Organismo se encuentra adscrito a la Consejería de la que éste último es titular.

En síntesis cabe afirmar que, salvo los justificados supuestos excepcionales de estos dos últimos entes, el procedimiento de elaboración de la estructura orgánica de los restantes Organismos Autónomos regionales ha seguido lo establecido en el artículo 47.2 de la Ley 1/1988, en cuanto a la iniciativa o petición del Consejero de adscripción del Organismo y la propuesta al Consejo de Gobierno por el Consejero de Economía y Hacienda, siendo éste incluso el *iter* procedimental seguido para la aprobación de la estructura orgánica del ISSORM por Decreto 66/1996, de 2 de agosto.

En cualquier caso, el artículo 7.1, letra f) de la Ley 11/1986, exige que la propuesta de estructura orgánica sea efectuada por el Director del Organismo Autónomo, estableciendo una regulación aparentemente contradictoria con lo dispuesto por el artículo 47.2 de la Ley 1/1988 que atribuye la propuesta de estructura orgánica de las Consejerías al actual Consejero de Economía y Hacienda. No obstante, dicha contradicción es sólo aparente, ya que la propuesta del Director del Instituto no excluye la del Consejero competente en materia de organización administrativa, si se considera que ambas se formularán en diferentes momentos del procedimiento y ante órganos distintos. En el caso del Director, éste elevará su propuesta, como acto inicial estimulador del procedimiento normativo, al Consejero titular del Departamento al que se encuentre adscrito el Organismo, para que formalice la iniciativa o

petición de regulación de la estructura; mientras que el Consejero de Economía y Hacienda, como último trámite procedural antes de la aprobación de la estructura y en su condición de Consejero competente en materia de organización administrativa, formulará su propuesta ante el Consejo de Gobierno. Debe indicarse que el principio de jerarquía que informa la organización administrativa, por imperativo del artículo 103.1 CE y 51.2 del Estatuto de Autonomía, y la adscripción del Organismo Autónomo a una determinada Consejería, respecto de cuyo titular su Director se encuentra jerárquicamente subordinado, impide considerar que la propuesta de estructura orgánica, que la Ley 11/1986 atribuye al Director, pueda éste elevarla directamente al Consejo de Gobierno, lo que corrobora el artículo 48, b) de la Ley 1/1988, al señalar que son los Consejeros los que elevan los proyectos normativos al Consejo de Gobierno. Esta interpretación integradora de ambos preceptos (artículo 7 Ley 11/1986 y 47.2 Ley 1/1988) permite extender a la elaboración de las estructuras orgánicas de los Organismos Autónomos la regulación contenida en el artículo 47.2 Ley 1/1988, en lo no previsto en la normativa específica de la Administración Institucional. No obstante, también se aprecia que en el expediente no consta la propuesta del Consejero de Economía y Hacienda al Consejo de Gobierno, si bien cabe entenderla formulada, al ser el propio Consejero el que recaba el Dictamen.

En cualquier caso, lo esencial es que el artículo 7 de la Ley 11/1986 exige que se formule propuesta de estructura orgánica por parte del Director del Instituto, sin que conste en el expediente que aquélla se haya producido. Así, únicamente constan tres documentos expedidos por el ISSORM: el informe de su Servicio Jurídico, la memoria económica efectuada por el Jefe de Sección de Gestión Económica y una extensa memoria justificativa que carece de fecha y de identificación alguna acerca de su autor, sin que conste tampoco su firma. Del mismo modo, en el informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda (folio 65) se afirma que la Dirección de Recursos Humanos y Organización Administrativa ha elaborado el Proyecto de Decreto "*a iniciativa de la Consejería de Trabajo y Política Social*", como así se hace constar también en el Preámbulo del Proyecto. Sin embargo, tampoco consta dicha iniciativa, dado que no obra en el expediente ningún documento de la citada Consejería que así lo acredite.

En definitiva, ante la ausencia de la propuesta de estructura orgánica que, de conformidad con la Ley de creación del Organismo Autónomo, debía de haber realizado la Dirección del Instituto y, asimismo, de la iniciativa de la Consejería de Trabajo y Política Social, impide a este Consejo Jurídico emitir Dictamen hasta tanto dichas propuestas e iniciativa se produzcan, por tratarse de trámites esenciales.

c) Tampoco se aporta al expediente el informe de la Consejería de Hacienda a que se refiere el artículo 47.2 de la Ley 1/1988. La alusión a la materia de Hacienda determina el carácter presupuestario del citado informe, impidiendo que pueda entenderse cumplimentado dicho trámite con alguno de los informes (del Secretario General y del Servicio Jurídico) de la Consejería de Economía y Hacienda obrantes en el expediente. Este informe, en tanto que preceptivo y vinculante, al exigir la Ley que su sentido sea favorable, ostenta condición de esencial en el procedimiento de elaboración de las estructuras orgánicas, por lo que su omisión en el expediente impide continuar su tramitación. Consta efectivamente que se formuló la correspondiente solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, centro directivo competente en materia presupuestaria, de conformidad con el artículo 26 del Decreto 33/2001, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, pero no que aquélla lo haya evacuado.

d) No consta en el expediente el informe del Consejo Regional de Servicios Sociales, órgano consultivo creado por el artículo 85 de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales

de la Región de Murcia. Su régimen jurídico se desarrolla por el Decreto 37/1987, de 28 de mayo, afirmando su artículo 1 que se constituye con la finalidad de garantizar la participación de los diversos sectores sociales e institucionales en la planificación, elaboración de normativa y organización de los servicios sociales dependientes de la Comunidad Autónoma. Entre sus funciones (artículo 3) está la de informar diversas actuaciones con incidencia en el campo de los servicios sociales, siendo preceptiva su intervención cuando se trate de proyectos normativos que desarrollen los aspectos contemplados en la Ley de Servicios Sociales o que se refieran específicamente a algunos de los sectores contemplados en la misma. En este sentido, el desarrollo de la estructura orgánica del ISSORM sólo en una interpretación amplia cabría considerarlo como desarrollo de un aspecto contemplado en la citada Ley 8/1995, aunque su artículo 63.2 ya prevé la creación del mismo como organismo de gestión de las competencias que en materia de servicios sociales asume la Comunidad Autónoma; pero lo que sí resulta evidente es la incidencia de la determinación de la estructura del Instituto en el campo de los Servicios Sociales, por lo que habría sido conveniente solicitar el informe del Consejo Regional de Servicios Sociales, máxime si se atiende a una de las finalidades perseguidas con la creación del órgano consultivo: garantizar la participación en la organización de los servicios sociales dependientes de la Comunidad Autónoma.

e) Al folio 37 del expediente obra un documento que, a pesar de su denominación (*"memoria económica sobre el coste y financiación de la modificación propuesta en el Decreto de estructura orgánica del ISSORM"*), no efectúa un estudio acerca del coste que conllevará la aplicación de la nueva estructura, sino que se limita a señalar que se crearán un determinado número de plazas, sin cuantificar el coste de cada una de esas unidades, ni el de las que se suprimen. Tampoco alcanza la Memoria a contemplar los puestos de trabajo que conllevará en el futuro la creación de aquéllas, obviando que la creación de unidades del rango de Servicio o Sección para atender necesidades cada vez mayores de gestión, como se acredita en la Memoria justificativa obrante a los folios 38 a 61, conllevará en la futura relación de puestos de trabajo del Instituto la creación de diversos puestos que se adscribirán a dichas unidades. Por tanto, la Memoria económica debería alcanzar, siquiera de forma meramente estimativa, a los futuros puestos de trabajo.

En definitiva, el documento señalado no reúne los requisitos de contenido necesarios para poder considerarlo como Memoria económica estimativa del coste que habrá de suponer la entrada en vigor de la futura norma que exige el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, aplicable en nuestra Comunidad en defecto de norma regional en la materia. El Consejo Jurídico es consciente de la dificultad que la elaboración de la memoria puede tener en proyectos normativos como el presente, en el que se regula una materia sometida en su aspecto económico a múltiples y muy diversas variables, pero son precisamente estas características las que hacen mucho más aconsejable la emisión del citado estudio económico, dado que su finalidad es ilustrar sobre algunas de las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 CE), además de ser pauta de referencia para contrastar la eficiente asignación del gasto público que el artículo 31 de la Constitución establece.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede devolver el expediente para que se complete, para lo cual se debe: recabar, de la Dirección del ISSORM, la propuesta de estructura orgánica; de la Consejería de Trabajo y Política Social, la iniciativa o petición de regulación y de la Dirección General de Presupuestos,

Programación y Fondos Europeos el preceptivo informe, en los términos indicados en la Consideración Segunda. No procede dictaminar sobre el fondo del asunto hasta que dichas actuaciones sean incorporadas.

Asimismo, debería incorporarse al expediente una nueva memoria económica. No obstante, V.E. resolverá.

