



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Solicitud consulta sobre el Proyecto indicado, el Consejo emitió el Dictamen 213/2002, de 11 de noviembre, concluyendo que no procedía dictaminar sobre el fondo del asunto hasta que el expediente se completara con los requisitos reglamentarios. Mediante nuevo oficio de 11 de diciembre de 2002 el Consejero de Educación y Cultura adjuntó la documentación complementaria, resultando del expediente, ya completo, los antecedentes que siguen.

SEGUNDO.- El 18 de diciembre de 2001 el Director General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa, de la Consejería de Educación y Cultura elevó a la Secretaría General el primer texto del Proyecto de Decreto, así como un informe sobre necesidad y oportunidad de la norma, que justifica en reforzar la necesaria autonomía de gestión de los centros, adaptar el régimen de los mismos a la legislación regional y garantizar el control de los recursos públicos. En cuanto a la memoria económica conteniendo la estimación del coste a que dará lugar el Proyecto, expone que "*no se elabora ya que no conlleva ningún gasto ni obligación económica adicional para la Administración regional*". El 21 de diciembre de 2001 emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería, con observaciones diversas.

TERCERO.- Se solicitó el informe preceptivo del Consejo Escolar de la Región de Murcia (14 de enero de 2002), que lo emitió el 15 de febrero de 2002, con carácter favorable. La Intervención General lo evacuó el 16 de enero de 2002, con diversas observaciones particulares.

CUARTO.- La Dirección General promotora del procedimiento elaboró un nuevo texto (febrero de 2002), a la vista de los informes anteriores, justificando las modificaciones introducidas, tras lo cual se solicitó un informe complementario del Servicio Jurídico de la Consejería, que lo evacuó el 7 de marzo de 2002 dando su conformidad a la introducción en el borrador de un nuevo artículo dedicado a las operaciones extrapresupuestarias.

QUINTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos, a la vista de que había sido solicitado su informe sin justificar las modificaciones introducidas en el segundo borrador -como observó el Vicesecretario mediante comunicación interior de 11 de marzo de 2002-, requirió a la Consejería para que así lo hiciera (19 de abril de 2002). Ésta remitió tal información el 31 de mayo de 2002, tras lo cual, la Dirección de los Servicios Jurídicos emitió su informe el 18 de julio de 2002, con observaciones a la Exposición de Motivos, a los artículos 2, 4, 8, 9, 10, 11, 13, a las Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera y a la Disposición Final Primera.

SEXTO.- Atendiendo a la observación realizada por la Dirección de los Servicios Jurídicos se solicitó a la Intervención General un nuevo informe sobre el artículo 10 del Proyecto (2 de agosto de 2002), que fue remitido a la Consejería el 16 de octubre de 2002. Tras ello emitió nuevo informe la Dirección General promotora (25 de octubre de 2002), que propuso un nuevo texto de dicho Proyecto (el tercero).

SÉPTIMO.- Tras ello constan: a) Informe de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos (4 de diciembre de 2002), con observaciones a los artículos

7, 8, y 11, así como respecto a la ubicación sistemática del 10; b) Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, favorable al Proyecto.

OCTAVO.- La Dirección General promotora formuló nueva propuesta de Proyecto (la cuarta y definitiva) y nuevo informe (5 de diciembre de 2002) sobre alteraciones introducidas en la redacción de los distintos preceptos, solicitando, además, que "se inste al Consejo Jurídico de la Región de Murcia para tramitar con carácter de urgencia este expediente dado que todo está articulado para que entre en vigor el 1 de enero de 2003. La trascendencia de este aspecto viene dada por la importante novedad que aporta a la gestión económica de los más de 500 centros públicos docentes, que cambia el periodo del Curso Escolar, que contempla el Ministerio, por años naturales que coinciden con nuestros ejercicios presupuestarios. De no empezar el 1 de enero, habría que esperar al año 2004, con el consiguiente desamparo administrativo para los citados centros docentes que tienen todo a punto para empezar el 1 de enero de 2003, incluido el nuevo sistema de gestión económica y contable a través del Proyecto PLUMIER".

NOVENO.- Una vez formulada propuesta conjunta por los Consejeros de Educación y Cultura y de Economía y Hacienda, el expediente completo se remitió al Consejo Jurídico, junto con el extracto e índice reglamentarios, donde tuvo entrada el día 11 de diciembre de 2002, con el ruego de que el dictamen se despache "en el plazo de urgencia que contempla el artículo 10.5 de la Ley 2/1997, por las razones que se explican en el informe de la Dirección General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa de 5 de diciembre de 2002 (último párrafo), que obliga a que de forma inexcusable, el Decreto entre en vigor el día 1 de enero de 2003".

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen y plazo de emisión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, consecuencia que deriva, por una parte, de que el Proyecto es desarrollo de normativa básica estatal (Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de Centros Docentes -en adelante LO 9/95-, art. 7) y, por otra, de que es desarrollo de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH).

La solicitud de Dictamen se formula para que se despache en el plazo de urgencia -15 días- recogido por el artículo 10.5 de la Ley del Consejo Jurídico, ruego que es atendido. Dicha urgencia es distingible de la conveniencia del órgano en ejecutar la medida normativa lo antes posible, objetivo que debería de haberse tenido en cuenta a lo largo de la tramitación de todo el procedimiento.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

Se han cumplido, casi en su totalidad, los trámites esenciales del procedimiento, tal y como resultan del artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) y de la legislación regional. Sin embargo, la omisión de memoria económica sobre el coste a que daría lugar la nueva norma no encuentra cobertura en el argumento de que no hay gasto adicional, cuestión ya ampliamente considerada por el Consejo Jurídico en diversas ocasiones. Ahora debemos reiterar que el artículo 24 LG exige memoria del "coste", no del "mayor coste" (Dictamen 38/2000, entre otros), por lo que en el caso presente, en el que una de las motivaciones de la solicitud de urgencia es "el nuevo sistema informático de gestión económica y contable" (folio 168 del exp.), es inexcusable dicha memoria, a la vista de que tal sistema informático no puede haberse obtenido sin costes, aunque puedan venir referidos a gastos ya

realizados o contemplados en las consignaciones presupuestarias.

El legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria, como discrecional que es, se condiciona a la exposición suficiente de las razones que conducen a innovar el ordenamiento vigente, fin que ha de cumplir el informe de oportunidad. El que figura en el expediente se limita a describir el marco normativo y a afirmar que el Proyecto de Decreto "*pretende, como instrumento al servicio de la mejora de la calidad de la educación, reforzar la necesaria autonomía de gestión económica de nuestros centros docentes no universitarios y adaptarla a la legislación de la administración pública regional en los aspectos que le sean de aplicación, así como garantizar el indispensable control que la utilización de recursos públicos conlleva, cumpliendo, en último término, con lo previsto en el mencionado artículo 7 de la LOPEG [LO 9/1995] que encomienda su desarrollo normativo a cada Administración Educativa*". Tan contundente declaración no es secundada por la concreción de las medidas que quieren hacer efectiva la autonomía, la adaptación a la legislación regional, o el control. Por otra parte, la Exposición de Motivos, que es una reproducción casi literal de este informe, no contiene explicación adicional. De todo ello resulta que el expediente no contiene documento alguno que refleje las innovaciones normativas que se introducen, cuestión que, además de suponer una irregular observación del artículo 24 LG, implica una dificultad para este órgano consultivo que mal se compadece con la urgencia invocada.

TERCERA.- Sobre el contenido del Proyecto, la competencia de la Comunidad Autónoma y la habilitación normativa.

- I. El Proyecto se compone de una Exposición de Motivos, 15 artículos agrupados en 5 Capítulos dedicados a Disposiciones Generales (arts. 1 a 4, Capítulo I), al prepuesto, su aprobación y modificación (arts. 5 a 9, Capítulo II), a las operaciones no presupuestarias (art. 10, Capítulo III), a la ejecución del presupuesto (arts. 11 y 12, Capítulo IV) y a la rendición de cuentas (arts. 13 a 15, Capítulo V); la parte final se compone de una Disposición Adicional, una Transitoria y 3 Finales, la última de las cuales fija la entrada en vigor el 1 de enero de 2003.
- II. El expediente funda la competencia de la Administración regional para la aprobación de una norma como la presente en el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, así como en la LO 9/1995, cuyo artículo 7 contendría la habilitación normativa del proyecto reglamentario.

Parece incontestable la competencia de la Administración autonómica, pero el rango de la norma propuesta, aun cuando no se ha cuestionado en el expediente, precisa de argumentos en su apoyo que la Consejería consultante no ha dado. La Disposición Final Cuarta de la LO 9/1995 remite a un desarrollo posterior por las Comunidades Autónomas, y el artículo 7 de la misma LO 9/1995 no remite, en puridad, a un desarrollo reglamentario, sino a "*la normativa propia de cada Administración educativa*"; la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración pública regional, dice en su artículo 58.2 que "*adoptarán la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las disposiciones de carácter general, así como los actos, emanados del mismo, para los que estuviere expresamente prevista esta forma*". No existe una norma regional que expresamente prevea esa forma para una disposición como la proyectada, y la relación entre la legislación estatal y la regional no es de jerarquía en sentido estricto, por lo que el rango de la norma autonómica referida en el artículo 7 LO 9/95 es el que corresponda según el propio ordenamiento regional. Puede aceptarse, de una parte, que la Ley 1/1988, por sí misma, no condicione el rango de la norma y que, por otro lado, considerado el Proyecto como desarrollo del TRLH, tal rango es completamente adecuado; en efecto, la Disposición Final del mismo faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución de esa Ley; teniendo en cuenta el contenido del Proyecto y el del TRLH esa conclusión es razonablemente aceptable, lo que

significa que dicho texto ha de servir, también, de parámetro para el control material del contenido del Proyecto, que es desarrollo del mismo. Por otra parte, el Proyecto no parece afectar a ámbitos sujetos a reserva de Ley ni recogidos en normas regionales con tal rango, por lo que es admisible el carácter reglamentario propuesto.

CUARTA.- Consideraciones generales sobre el Proyecto.

El Proyecto, en su sentido general, sigue la línea del Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos, al que trata de sustituir.

Si bien el conjunto de su contenido no presenta aspectos que de manera ostensible traspasen los límites de la potestad reglamentaria que se ejerce, de tal afirmación debe excepcionarse a la Disposición Final Primera, que faculta a los Consejeros proponentes para dictar las normas necesarias para el desarrollo y aplicación del presente Decreto relativas a aquellos "aspectos concretos del mismo que estén dentro del ámbito de sus competencias", inciso éste añadido como consecuencia de las observaciones realizadas tanto por el Servicio Jurídico de la Consejería en su primer informe (marzo de 2002), como por la Dirección de los Servicios Jurídicos. A pesar de que ambos informes exponen con claridad la doctrina legal al respecto, el texto que definitivamente se propone adopta una redacción que, pretendiendo -presumiblemente- ajustarse a ella, la elude íntegramente. El Consejo Jurídico, a la vista de ello, considera que debe insistir en que se de a los informes jurídicos su sentido auténtico evitando lecturas carentes de la suficiente reflexión y profundidad, como la que conduce a un texto como el ahora observado; las razones están expuestas en los informes citados a los que procede remitirnos.

En cuanto a su contenido material, la modificación principal que se introduce es la de considerar como ejercicio económico el año natural, aspecto que supone una trascendente variación respecto a la norma vigente, cuya alteración no se ha justificado de manera alguna en el expediente.

QUINTA.- Cuestiones particulares.

Junto a la anterior consideración de alcance general, el Consejo Jurídico quiere advertir de la conveniencia de realizar las siguientes matizaciones.

I. Capítulo I (arts. 1 a 4). En el artículo 4.1,e) sustituir "se realicen al" por "pueda obtener el"; en el apartado 4 de ese mismo artículo, sustituir "que no posean" por "en que no se haya constituido".

II. Capítulo II (arts. 5 a 9). El artículo 6 alude a los programas de inversiones no centralizados, mientras que la Disposición Adicional Primera establece que los Centros no estarán obligados a utilizar el procedimiento de adquisición de bienes y suministros de gestión centralizada. Se crea así la duda de si ambos preceptos son contradictorios, ya que, si bien la categoría de suministros centralizados es conocida, no gozan de tal consideración los programas de inversión centralizados. Tal duda debe ser aclarada en el texto.

III. La Disposición Final Tercera es una reproducción casi literal de la Adicional Segunda del Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, con la única variación introducida por el Proyecto consistente en decir "que se determinen" donde la norma estatal decía "que aquél determine". Lógicamente, el precepto regional debe subsanarse incluyendo cuál es el sujeto al que corresponde determinar las competencias que la Consejería puede delegar.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Proyecto sometido a consulta presenta un contenido incluido en el margen de competencias de la Administración regional.

SEGUNDA.- Para que su aprobación por el Consejo de Gobierno lo sea de acuerdo con el Consejo Jurídico deberán recogerse las observaciones expresadas en este Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.

