



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de Servicios (hoy de Recursos Humanos y Organización Administrativa), elaboró el proyecto de texto refundido de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional, autorizado por la Disposición Final Primera de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional (en adelante, Ley 11/1998), al que acompañó informe explicativo de los criterios seguidos para su elaboración, fechado el 18 de febrero de 1999.

SEGUNDO.- Sometido el citado proyecto a consideración del Consejo Regional de la Función Pública, fue informado favorablemente por éste mediante Acuerdo de 12 de abril de 1999. El referido proyecto fue también informado por el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia (el 27 de abril de 1999) y por la Dirección de los Servicios Jurídicos (el 15 de junio de 1999), coincidiendo ambos en emitir opinión favorable.

TERCERO.- En ese estado de tramitación, la consulta, acompañada del expediente, fue formulada a este Consejo Jurídico por el Consejero de Presidencia el día 22 de junio de 1999 (entrada del día 24 del mismo mes), a los efectos del artículo 12.3 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

A tales antecedentes son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El artículo 12.3 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, establece que corresponde a éste emitir dictamen preceptivo en el caso de proyectos de decretos legislativos. Tal es el caso del que se aprueba como Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional, razón por la que el presente dictamen se emite con carácter preceptivo, tal como requiere el Consejero consultante.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento.

El órgano impulsor del procedimiento no ha fijado de modo expreso el precepto legal por el que el mismo haya de regirse, sino que ha esbozado los trámites que debían integrar la aparición final del texto refundido, solución aceptada por la Consejería proponente y que, en el actual estado normativo, este Consejo Jurídico también considera suficiente.

En efecto, observadas la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Regional (en adelante, Ley 1/1988) y el Reglamento de la Asamblea Regional y la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se obtiene en conclusión que no hay regulación explícita para ese procedimiento, y que es una opción válida la adoptada para el expediente en la medida en que, aun sin seguir por analogía el procedimiento para la elaboración de reglamentos, que también sería aceptable, ha compuesto un procedimiento con el resultado de integrar los diversos trámites que las variadas normas exigen. El resultado final cuenta con las garantías que son deseables en la producción de disposiciones de carácter general, puesto que la propuesta surge de la Consejería competente, consta el informe del Servicio Jurídico de la misma y el de la Dirección de los Servicios Jurídicos y, además, se ha

dado audiencia al Consejo Regional de la Función Pública, habiendo sido favorable el criterio definitivo de todas las consultas evacuadas.

Como en ocasiones anteriores ha dejado expresado este Consejo, los proyectos de disposiciones deben ser informados, también, por el Secretario General de la Consejería proponente (art. 50.2, h) de la Ley 1/1988), trámite que no puede ser confundido con el del Servicio Jurídico de la Secretaría General, siendo ésta la única subsanación procedimental que, una vez más, cabe instar.

Si hasta el actual momento de elaboración se han cumplido las normas competenciales vigentes, debe recordarse que la propuesta al Consejo de Gobierno para la aprobación final del texto legislativo corresponde al Consejero de Economía y Hacienda, al haberse atribuido a la Consejería de su titularidad las competencias regionales en materia de Función Pública (Decreto 16/1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional).

TERCERA.- Consideración general.

I. Habilitación normativa.

La Disposición Final Primera de la Ley 11/1998 autorizó al Consejo de Gobierno para aprobar un texto refundido de la Ley 4/1987, de 27 de abril, de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional, que incluyera las modificaciones introducidas en la misma por un conjunto de leyes que expresamente cita. Se concedió el plazo de un año, a contar desde el 1 de enero de 1999, para aprobar dicho texto, alcanzando también la habilitación los cometidos de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los artículos del texto refundido.

Queda así verificada la existencia misma de la indicada habilitación y los límites materiales y temporales que la acompañan, acordes con lo previsto en los artículos 40 a 43 de la Ley 1/1988, y en el 103 del Reglamento de la Asamblea Regional.

La aplicación o uso de la autorización que realice el órgano ejecutivo ha de encuadrarse siempre dentro de los límites del poder normativo delegado, entendiéndose que este último carácter implica la naturaleza derivada del poder que se atribuye al Consejo de Gobierno, que tiene su fuente en el poder delegante y no puede excederse de los límites establecidos puesto que la delegación habilita, pero también limita el ejercicio del poder legislativo (STC 205/1993, de 17 de junio).

Resulta legítimo que dentro de ese contexto el Consejo de Gobierno haga ahora uso de la autorización concedida.

II. Los criterios de elaboración del Proyecto.

Las pautas que han sido tomadas por la Dirección General impulsora para elaborar el proyecto de Decreto-Legislativo quedan perfectamente reflejadas en su informe de 18 de febrero de 1999 y son acordes, en términos generales, con la autorización concedida por la Asamblea para aprobar la refundición. Así puede observarse desde el punto de vista formal que se ha distinguido entre los preceptos de la Ley 4/1987 refundidos, que figuran en anexo, y los relativos al acto aprobatorio del mismo, que cuenta con una disposición final única comprensiva de la cláusula de entrada en vigor. Desde el punto de vista material, el informe citado es suficientemente expresivo de la labor llevada a cabo y, en términos generales, digno de ser compartido. Así, el criterio de este Consejo Jurídico es coincidente con el mismo en cuanto a la adición de un índice, a la sustitución de la expresión «Administración Regional» por «Administración Pública de la Región de Murcia», al epigrafiado de los artículos, al intercambio de numeración entre los artículos 4 y 5 por razones sistemáticas y a la más correcta denominación del Cuerpo de Gestión Administrativa.

Se recoge también en el proyecto la opción del órgano instructor del mismo por no incorporar al texto refundido ni la disposición adicional undécima ni la disposición transitoria segunda, ambas

de la Ley 4/1987, al entender que tenían un carácter transitorio en virtud del cual han devenido inaplicables en el momento actual por pérdida de su capacidad para producir efectos. También estima el Consejo que esas decisiones son acertadas en el momento actual, ya que las expresadas disposiciones serían de imposible puesta en práctica hoy, al ser dictadas en su día con el exclusivo fin de procurar la efectiva ordenación práctica del sistema funcional anterior a la nueva regulación dada por la Ley 4/1987.

CUARTA.- Sobre el contenido del proyecto.

De lo hasta aquí dicho se desprende que el Consejo Jurídico estima muy valioso el trabajo desarrollado para llegar a la redacción final del proyecto ahora sometido a consulta y, además, comparte los principales criterios de elaboración reflejados en el texto refundido.

No obstante, el fenómeno de la delegación legislativa al que ahora nos enfrentamos ofrece suficientes dificultades como para que, sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, se aborden otras reflexiones, teniendo en cuenta que aunque nos encontremos en presencia de uno de los mecanismos que permiten constitucionalmente alterar la normal relación entre la ley y el reglamento -lo que aconseja obrar con la prudencia demostrada en el texto refundido proyectado-, es lo cierto también que el resultado final no puede ser contradictorio con el fin perseguido por el legislativo al conceder la autorización, que es alcanzar una regulación única de la materia que se inserte de manera racional y armónica con el resto del ordenamiento jurídico, para lo cual el alcance de la citada delegación se extiende a «regularizar, aclarar y armonizar» la materia a refundir, dentro de los márgenes objetivos de la delegación, es decir, dentro de la relación de leyes que enumera la disposición final primera de la Ley 11/1998.

Desde esta perspectiva resulta de gran importancia considerar la situación creada por la omisión en el texto refundido, y parcialmente en la autorización, de los Cuerpos de Sanitarios Locales, no sin antes advertir que las observaciones siguientes se refieren a operaciones técnico-jurídicas sobre el correcto uso de la autorización, pues los citados Cuerpos quedan, en cualquier caso, con la cobertura legal de la que hasta ahora disfrutaban.

I. La Ley 1/1990, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1990, en su disposición adicional undécima, creó el Cuerpo Facultativo de Médicos Titulares y el Cuerpo Técnico de Diplomados Titulares de Enfermería y, por su parte, la Ley 3/1991, de 23 de diciembre, también de Presupuestos pero esta vez para 1992, creó el Cuerpo Facultativo de Farmacéuticos Titulares (disposición adicional décimocuarta). Estando las citadas Leyes dentro del ámbito de la delegación concedida, no han sido sin embargo incluidos en el texto refundido los Cuerpos por ellas creados.

Aunque las razones se silencien -indebidamente- en el expediente no es difícil intuir que la omisión se debe a que la creación de tales Cuerpos se realizó sin afectar de una manera formal a la Ley 4/1987, lo que ha llevado a los redactores a considerar que esa innovación legislativa, aun perteneciendo a la materia Cuerpos y Escalas, no se sitúa en la Ley reguladora y, por tanto, no estaba incluida en el ámbito de la delegación.

El Consejo Jurídico estima que se puede hacer una correcta interpretación de la norma autorizante que concluya en incluir tales Cuerpos en el texto refundido. Ello es posible porque la mencionada autorización cita de manera particular como leyes a refundir las mencionadas, indicando al Consejo de Gobierno que incluya en el texto refundido todas las «modificaciones» a la Ley 4/1987 de ellas resultantes y, desde un punto de vista legislativo, tanto son modificaciones las que se conciben así de manera formal como las que materialmente producen ese efecto por el juego de relaciones entre leyes anteriores y posteriores. Así, tanto por el ámbito objetivo de la delegación como porque el alcance de la misma comprende las facultades de «aclarar, regularizar y armonizar» tales Cuerpos con sus regulaciones completas, deben incluirse en el texto refundido para hacer un correcto uso de la delegación conferida.

De esta manera se subsana, como efecto añadido, la deficiente técnica legislativa empleada a la hora de redactar la creación de tales Cuerpos, ya que en su momento se debió separar en la regulación el texto indicativo de las modificaciones que se efectuaban y el de las regulaciones en que la modificación consistía.

II. Por Ley 11/1990, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1991 (disposición adicional novena), se creó el Cuerpo de Matronas de Área de Salud. La expresada Ley no se encuentra en el ámbito de las normas a refundir citadas por la delegante, y el Cuerpo referido no ha sido incluido en el texto refundido. En este punto, el resultado de la interpretación realizada por los redactores -también silenciada en el expediente- sí es compartido por el Consejo Jurídico, ya que la delegación concedida para aprobar un texto refundido debe ser respetuosa en extremo con los límites que el órgano legislativo haya tenido a bien señalar, y más cuando tales límites se desprenden de manera clara de los términos de la delegación, que hace cita concreta de las leyes que debían refundirse entre las que no cuenta la anteriormente mencionada, no sirviendo las facultades de regularizar, aclarar y armonizar para ladear el contexto de la autorización, por más que el resultado sería una mejor conformación del ordenamiento jurídico. La bondad de ese resultado no aconseja, sin embargo, hacer una interpretación analógica de la delegación, pero sí debe llevar a concluir en la conveniencia de completar la regulación única que se pretende recabando una nueva autorización que permita culminar el objetivo de lograr un único texto normativo regulador de los cuerpos y escalas.

III. En el texto refundido proyectado no se ha incluido una exposición de motivos propia que, refiriéndose a los antecedentes que se refunden, declare los objetivos generales de la regulación contenida. No compartimos el criterio de omitir la exposición de motivos, no sólo por razones de técnica legislativa, sino también por afectar al correcto ejercicio de las facultades delegadas, ya que el texto principal objeto de la refundición, es decir, la Ley 4/1987, sí cuenta con una completa Exposición de Motivos, que puede ser objeto de aclaración, regularización y armonización, convirtiéndose así en la del proyecto de Decreto-Legislativo.

IV. El efecto final que con el Decreto-Legislativo se produce es la eliminación del ordenamiento de las normas que son objeto de refundición, efecto producido por el valor de ley posterior del que el mismo goza y por la esencia misma de la técnica de refundir, pero ese efecto derogatorio de normas anteriores es consecuencia del propio Decreto-Legislativo. Debido a ello, la derogación de las normas incluidas en la refundición debe contenerse en cláusula derogatoria del propio Decreto-Legislativo, y no en el anexo en que consiste el texto refundido. Además de ello y a consecuencia de la adición al texto refundido de los preceptos correspondientes a los Cuerpos citados en el apartado I de esta Consideración, la derogación debe comprender las normas creadoras de tales Cuerpos.

QUINTA.- Sobre alternativas a considerar.

La situación generada por la no comprensión total de la materia cuerpos y escalas en la autorización produce la consecuencia de que el texto refundido no va a ser el cuerpo único de legislación al respecto, con lo que, en cierto modo, cabe percibir un cierto fracaso original del fin pretendido con la delegación.

La consecución de tal fin puede conseguirse, no obstante, obteniendo la completa autorización de la Asamblea Regional para refundir la totalidad de normas de la materia.

Ello abre, desde el punto de vista legislativo, la posibilidad de aprobar el presente Decreto-Legislativo a pesar de su limitación, obteniendo una posterior autorización para completarlo y así dar lugar a un nuevo Decreto-Legislativo, o bien permite actuar declinando el uso de la autorización, sin aprobar el actual texto refundido por incompleto, y recabar una nueva autorización, esta vez sí, comprensiva del total de la materia a refundir.

Cabe estimar legítimas ambas actuaciones en el ámbito de la delegación normativa y sus fines, por lo que el Consejo Jurídico considera que debe aquí exponerlas como válidas, aplicando lo prevenido en el artículo 61.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

A virtud de todo lo expresado, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia es del criterio que se recoge en las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La autorización concedida por la Disposición Adicional Primera de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, para aprobar el texto refundido de la Ley de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional no comprende la totalidad de la materia, al haber obviado la modificación realizada a través de la Ley 11/1990, de 26 de diciembre, que creó el Cuerpo de Matronas de Área de Salud, el cual, por ello, no puede ser incluido en el texto refundido indicado.

SEGUNDA.- Como consecuencia de ello, el Consejo de Gobierno puede declinar el uso de la autorización concedida hasta obtener otra comprensiva de la totalidad de la materia.

TERCERA.- En su conjunto, el proyecto de Decreto-Legislativo sometido a Dictamen ha sido respetuoso con la autorización para refundir concedida por la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, realizando una notable labor depuradora de los textos vigentes para alcanzar el texto final, pero si se eleva a Consejo de Gobierno, como legítimamente puede hacerse, procede realizar las modificaciones que se expresan a continuación:

1ª) Debe incorporarse al expediente el informe del Secretario General de la Consejería proponente al que se refiere el artículo 50.2,h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero.

2ª) Los Cuerpos de Médicos Titulares, Técnico de Diplomados Titulares de Enfermería y Facultativo de Farmacéuticos Titulares, creados los dos primeros por la Ley 1/1990, de 26 de febrero, y el último por la 3/1991, de 23 de diciembre, deben incorporarse al texto refundido al ser modificaciones a la Ley 4/1987, de 27 de abril, operadas por leyes comprendidas en el ámbito de la delegación. No así el de Matronas de Área de Salud, creado por Ley 11/1990, de 26 de diciembre, al no estar comprendida tal Ley en la norma autorizante.

3ª) La derogación de normas refundidas es consecuencia de la aprobación del Decreto-Legislativo, por lo que es en él, y no en el texto refundido, donde debe incluirse tal derogación comprendiendo la totalidad de las regulaciones integradas en él.

4ª) El Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido debe tener su propia exposición de motivos.

No obstante, V.E. resolverá.