



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **63/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Cultura (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 11 de diciembre de 2019 (COMINTER 387636/2019), sobre Proyecto de Decreto de la Consejería de Educación y Cultura por el que se regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros sostenidos con fondos públicos de la Región de Murcia (expte. **353/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha indeterminada, la Dirección General de Centros Educativos, de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes, elabora un primer borrador de Decreto por el que se regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** El 20 de febrero de 2019 se elabora una segunda versión del texto, que se acompaña de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de la misma fecha, que se confecciona en su modalidad abreviada al considerar que de la norma no se derivan impactos significativos en los aspectos económico y presupuestario.

De conformidad con la MAIN, el Proyecto constituye un desarrollo de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, de Gratuidad de los Libros de Texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que tiene como finalidad la creación de un banco de libros de texto en los centros escolares que oferten enseñanzas básicas obligatorias, en el que los alumnos, una vez finalizado el curso escolar, entreguen los libros para que puedan ser reutilizados por otros alumnos en cursos sucesivos, fomentando así en los escolares actitudes de respeto, compromiso y uso responsable de los libros de texto financiados por medio de fondos públicos.

Señala la Memoria que durante el curso 2018/19 ya se inició el sistema de gratuidad de libros de texto en la Comunidad Autónoma, por lo que se considera oportuno regular el funcionamiento, registro y supervisión de los textos que componen el banco de libros regional usado en dicho sistema. A tal efecto, el Proyecto persigue ordenar los siguientes aspectos:

*"a) Fomentar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio efectivo de la participación de alumnado, profesorado, entidades, familias, personal de administración y servicios en los centros educativos.*

*b) Establecer el Catálogo de libros de texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

*c) Establecer procedimiento administrativo.*

*d) Garantizar el desarrollo y ejecución de los procedimientos y habilitar al centro directivo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la Ley.*

*e) Delegar en los órganos directivos las competencias delegables que determinen las administraciones.*

*f) Regular la vigencia de la inscripción de los libros de texto en el catálogo.*

*g) Establecer la instrucción y resolución de los procedimientos.*

*h) Establecer mecanismos de coordinación necesarios entre administraciones".*

Por otra parte, da cuenta la MAIN de que para la elaboración del proyecto normativo se han tenido en cuenta las aportaciones realizadas por la Dirección General de Atención a la Diversidad, Servicio de Informática, Dirección General de Enseñanzas de Régimen Especial y Formación Profesional y de la Inspección de Educación. Asimismo, se han mantenido reuniones con la asociación de libreros, editoriales de libros de texto y con las comisiones de directores tanto de primaria como de secundaria. El proyecto se ha expuesto en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma.

La futura norma, continúa la MAIN, no deroga disposición alguna ni tendrá impacto presupuestario alguno, siendo su impacto por razón de género y de orientación e identidad sexual neutros.

**TERCERO.-** El 20 de febrero de 2019 se incorpora al expediente el informe evacuado por la Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana relativo a los resultados de la exposición en consulta pública previa de la futura norma, realizada entre los días 8 y 23 de enero de 2019.

**CUARTO.-** Constan en el expediente las aportaciones realizadas por las Direcciones Generales de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (21 de marzo de 2019), de Informática, Patrimonio y Telecomunicaciones (20 de febrero de 2019), y de Atención a la Diversidad y Calidad Educativa (25 de enero de 2019), así como por la Inspección de Educación (13 de marzo de 2019).

**QUINTO.-** El 29 de marzo de 2019, la titular de la Dirección General de Centros Educativos eleva a la Consejera de adscripción la propuesta para la tramitación del texto como Decreto.

Consta en el expediente, asimismo, el borrador de la propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno que en su día habrá de elevarle la Consejera de Educación para la aprobación del Proyecto como Decreto.

**SEXTO.-** El 5 de marzo de 2019 se evacua informe del Servicio Jurídico de la Consejería impulsora de la iniciativa normativa que, tras poner de manifiesto las omisiones e imprecisiones que advierte en la MAIN, instando su corrección, analiza el procedimiento de elaboración normativa, efectuando diversas observaciones.

También advierte del carácter meramente parcial del desarrollo normativo que con el Proyecto se aborda de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, que está precisada de una reglamentación más amplia y ambiciosa que la llevada a efecto. En las observaciones particulares al articulado, se detiene en cuestiones de técnica normativa y formula propuestas de mejora de redacción.

**SÉPTIMO.-** En fecha indeterminada se elabora un tercer borrador que acoge en parte las observaciones formuladas por los órganos preinformantes e incorpora dos anexos con modelos de instancia para la inscripción, modificación o renovación de libros de texto en el Catálogo.

Este texto se acompaña de una segunda MAIN de 27 de marzo de 2019, que se reitera, ahora como tercera MAIN, el 4 de abril.

**OCTAVO.-** Solicitado el dictamen del Consejo Escolar de la Región de Murcia, se evacua con el número 9/2019, de 21 de junio, que cuenta con un voto particular de la representante del sindicato Comisiones Obreras.

El Dictamen mayoritario critica la previsión del Catálogo de libros de texto como elemento de rigidez y burocratización de la elección de los textos, efectuando asimismo numerosas observaciones de cambio de redacción a diversos artículos del Proyecto.

**NOVENO.-** El 20 de septiembre de evacua una nueva MAIN, que da cuenta de las observaciones y sugerencias formuladas por el Consejo Escolar que han sido objeto de asunción e incorporación al texto del Proyecto, justificando el rechazo de las restantes, lo que motiva la elaboración de una nueva versión del mismo, la cuarta.

**DÉCIMO.-** Mediante comunicación interior de 27 de septiembre de 2019, la Dirección General promotora de la iniciativa reglamentaria remite propuesta dirigida a la Consejera firmada por la nueva titular del centro directivo, así como el borrador de propuesta de la Consejera de Educación y Cultura de elevación al Consejo de Gobierno del texto del Decreto, todo ello para adecuarlo a los cambios producidos en la estructura administrativa tras el Decreto del Presidente n.º 29/2019, de 31 de julio, de reorganización de la Administración Regional.

**UNDÉCIMO.-** El 2 de octubre evacua su informe la Vicesecretaría de la Consejería impulsora del Proyecto, que efectúa un relato del *íter* procedimental seguido para la elaboración de la futura norma e informa de los trámites sucesivos.

**DUODÉCIMO.-** Sometido el Proyecto al preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua con el número 122/2019, de 20 de noviembre, que lo informa en sentido favorable sin efectuar observación o sugerencia alguna.

**DÉCIMOTERCERO.-** En fecha indeterminada se incorporan al expediente nuevas MAIN y versión del texto normativo, que en el índice de documentos se identifica como "*Último texto favorable del Decreto, informado por la Dirección de los Servicios Jurídicos*" (Doc. 41, páginas 216 a 225).

Esta versión del texto, que parece ser la última, consta de una parte expositiva innominada, 21 artículos, una disposición adicional, una transitoria y una final.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior de fecha 11 de diciembre de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El Dictamen se evacua con carácter preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, en la medida en que versa sobre un Proyecto de reglamento ejecutivo de una Ley de la Asamblea Regional, la ya citada 2/2018, de 26 de marzo.

**SEGUNDA.-** Procedimiento de elaboración reglamentaria.

El procedimiento ha tenido como guía, con carácter general, lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. No obstante se realizan las siguientes observaciones:

1. Aunque se afirma en la MAIN que se han mantenido contactos con editoriales y comercializadoras de libros de texto, lo cierto es que el resultado de tales conversaciones no se ha plasmado documentalmente en el expediente,

impidiendo conocer el parecer de tales entidades respecto al contenido del Proyecto y en qué medida han influido en la redacción del texto.

Forzoso es recordar que de conformidad con el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. El trámite tendrá una duración comprendida entre 10 y 15 días y deberá motivarse la decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados. Este trámite es diferente de la consulta previa a la elaboración del proyecto normativo prevista en el artículo 133.1 LPACAP, que sí se ha realizado.

Que las aludidas empresas editoriales y comercializadoras tienen la condición de interesadas en el procedimiento de elaboración del futuro Decreto no es cuestionable, desde el momento en que el Proyecto hace descansar en las primeras la inscripción de sus correspondientes productos (libros de texto y materiales curriculares) en el Catálogo -constituyendo éste la clave de bóveda del sistema de gratuidad de libros de texto desde el momento en que los centros sólo podrán elegir los textos que estén incluidos en dicho registro-, así como la actualización del mismo mediante la renovación de la inscripción o la comunicación de modificaciones en los libros. Del mismo modo, el Proyecto impone a las indicadas empresas obligaciones como la de mantener invariables los contenidos de los libros impresos durante el período de vigencia de la inscripción o la de mantener la disponibilidad de ejemplares en el mercado durante el período de vigencia de la selección efectuada por los centros.

Para los libreros y comercializadores de libros de texto, la aplicación del sistema conlleva una previsible disminución del volumen de ventas de libros de texto, toda vez que tras ser adquiridos los ejemplares nuevos por los primeros alumnos que los vayan a usar, se pretende que dichos libros sean reutilizados durante tres cursos académicos más por los sucesivos alumnos, que, lógicamente, ya no comprarán los correspondientes manuales en los establecimientos comerciales. Es decir, en un funcionamiento ideal del sistema (sin contar bajas, pérdidas, deterioros, imposibilidad de reutilización de libros, etc.), sólo se compraría uno de cada cuatro libros que se adquieren ahora.

Y todo ello sin considerar que editores y libreros quedan sometidos de facto a las condiciones que quiera imponerles el comprador único de los libros en un determinado territorio, que será la propia Administración autonómica, que adquiere los libros por intermediación de las familias, a las que facilita un cheque-libro para la compra inicial del texto, que luego será reutilizado por sucesivos alumnos durante cuatro cursos académicos. Y es que, en el sistema en el que se inserta el Proyecto, la Administración educativa domina el mercado de los libros de texto de la enseñanza obligatoria y decide los precios máximos que está dispuesta a pagar por cada manual.

Que tales entidades se ven afectadas por una norma como la proyectada se ha entendido también por la jurisprudencia. Es el caso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede Valladolid, que en sendas sentencias relativas a disposiciones reglamentarias que instrumentaban el sistema de gratuidad de libros de texto en aquella Comunidad Autónoma, señaló que estas disposiciones afectan *"de una manera clara y directa a las empresas editoras de libros y que, dado el objeto de la Orden impugnada, según su artículo 1, sus intereses se ven afectados por la misma. Ello es así no solo por cuanto la Orden prevé que los Bancos de Libros de texto de Castilla y León se constituyan, entre otros recursos, con las aportaciones de las empresas editoriales ... sino porque además el programa de gratuidad de libros tiene incidencia necesariamente en la actividad económica de dichas empresas"* (Sentencia 639/2018, de 26 de junio, con cita de otra de la misma Sala de 1 de abril de 2016, recurso número 1122/2014).

Aun cuando, como se ha visto, la futura disposición afecta de forma cualificada a las referidas empresas, la MAIN considera que el trámite de audiencia se habría cumplimentado mediante el sometimiento del Proyecto al Consejo

Escolar de la Región de Murcia, dada la representación que en dicho órgano consultivo ostentan los diversos estamentos de la comunidad educativa, y atendida la circunstancia prevista en el artículo 53.3, letra d) de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, en cuya virtud podrá prescindirse del trámite anterior, si las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración.

Es cierto que en el Consejo Escolar de la Región de Murcia hay presencia de entidades representativas de intereses empresariales, pues entre sus miembros los hay designados por las asociaciones y federaciones de las organizaciones patronales de la Región de Murcia, que de acuerdo con la legislación vigente ostenten el carácter de más representativas (art. 12.1, letra II, de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia); pero tal representación es muy indirecta e insuficiente respecto de las editoriales y librerías, pues atendida la intensa afectación que de los intereses de éstos produce el Decreto proyectado, *"se requiere no una intervención general y abstracta de las asociaciones empresariales, sino más específica del sector afectado por la norma en cuestión. Así lo entendió igualmente esta Sala en la ya citada Sentencia de 1 de abril de 2016, que dice: "...entender que el informe del Consejo Escolar autonómico ha satisfecho el principio de audiencia resulta excesivo. Si la Orden autonómica ha establecido una limitación temporal mínima de validez de los libros de texto, bien que entre otras cuestiones de mayor importancia, resulta elemental oír a los editores de los referidos manuales, pues no en vano forman parte del sistema educativo ex art. 2 bis.1 LOE (...) ello no significa que los editores hayan sido oídos. No es lo mismo una organización empresarial que una empresa editora, y no es lo mismo una organización empresarial mayoritariamente representativa en Castilla y León que una empresa editora. Por lo tanto, ni inmediata ni mediatamente han sido oídas estas últimas en la elaboración de la referida Orden, no habiéndose satisfecho, en absoluto el principio de audiencia"* (STSJ Castilla y León, Valladolid, núm. 639/2018, de 26 de junio).

De ahí que entienda el Consejo Jurídico que es preceptivo conferir un trámite de audiencia al sector empresarial afectado de forma directa por la norma proyectada, sin que sea suficiente a tal efecto su sometimiento al Consejo Escolar de la Región de Murcia.

Esta consideración se fundamenta, también, en un argumento de prudencia, toda vez que ya la Asociación Nacional de Editores de Libros y Material de Enseñanza (ANELE) recurrió las instrucciones que aprobó la Dirección General de Centros Educativos mediante Resolución de 3 de mayo de 2018, en relación con el Banco de Libros y Sistema de Préstamo de Libros de la Región de Murcia, dirigido a los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes que impartan enseñanzas obligatorias en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el curso 2018/2019. Dichas instrucciones, según se establece expresamente en ellas, se dictan con la finalidad de permitir la puesta en marcha del sistema de gratuidad previsto en la Ley 2/2018, y mientras no se dicten las normas reglamentarias que lo desarrollen.

El recurso contencioso-administrativo se fundaba por la asociación recurrente, entre otros motivos, en la vulneración del procedimiento de elaboración reglamentaria, por no habérsele conferido el preceptivo trámite de audiencia, como entidad que representa al 90% de las empresas del sector. Si bien dicho recurso fue desestimado por STSJ de Murcia núm. 401/2019, de 19 de julio, lo fue por considerar la Sala que las instrucciones impugnadas no eran una disposición reglamentaria y que, por lo tanto, no le eran exigibles los trámites de elaboración que el ordenamiento establece para aquéllas. En la medida en que es evidente que el futuro Decreto objeto de Dictamen sí constituirá una disposición reglamentaria y que la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración del reglamento podría conllevar su nulidad (por todas, STS de 13 de noviembre de 2000, rec. 513/1998), procede que, si no se ha hecho ya -ante la ausencia de plasmación documental en el expediente no puede conocerse el alcance de los contactos entre la Consejería y las empresas del sector a que se refiere la MAIN- se sustancie el trámite de audiencia, con retroacción de lo actuado al momento en que aquél debió conferirse.

Esta observación reviste carácter esencial.

## 2. Sobre el informe de impacto presupuestario.

Afirma la MAIN que *"La aprobación de la norma no supone impacto presupuestario. El presupuesto relacionado es el derivado de la Ley 2/2018 de, de 26 de marzo, Capítulo IV. De la financiación del sistema de préstamo. No se considera la financiación objeto de este proyecto de decreto. No es necesario crear nuevos puestos de trabajo"*.

Estas afirmaciones que de manera tan contundente se formulan no pueden entenderse suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de las MAIN. En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía, en el número 6º de su apartado A "Introducción", señala que *"En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno o algunos de los ámbitos, de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge a continuación"*. Concreta ese contenido mínimo en su apartado "C.- Contenidos de la Memoria Abreviada", y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 4: *"En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos"*. Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea "apreciable" faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *"en todo caso"*, sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta. Sin embargo, en éste como en algunos otros casos dictaminados, se viene observando la práctica consistente en negar efectos presupuestarios relevantes a los proyectos entendiendo que de esa manera no hay obligación de especificarlos, pero tampoco de justificar el aserto.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH), ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la CARM, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario. Otra bien distinta, que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el

apartado B5, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *"Si existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar, mediante la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto."*

*Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación".*

Como conclusión de este apartado se obtiene, en el caso examinado, al igual que en otros ya vistos por este Órgano consultivo, que la MAIN no responde al contenido exigido por la Guía, pues debieron hacerse unas referencias a los recursos presupuestarios que la puesta en marcha de la norma va necesariamente a implicar, referencias siquiera mínimas pero suficientes para alcanzar su fin de ilustrar al órgano que deba decidir sobre su aprobación.

Así, más allá de sendas instrucciones dictadas para la aplicación del sistema durante los cursos 2018/2019 y 2019/2020, el presente Proyecto es el primer desarrollo reglamentario que se realiza de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, y la norma por la que se establece el instrumento central de gestión del mismo, el Catálogo de Libros de Texto, por lo que, al menos, debería reflejarse el impacto presupuestario del programa de gratuidad de libros de texto, siquiera sea como marco o escenario en el que integrar el impacto específico que, desde la perspectiva del gasto, tendrá el desarrollo de la aplicación informática que servirá de soporte al repositorio de libros, su mantenimiento y gestión, tanto en términos de coste material como de dedicación de recursos humanos, incluida la Inspección de Educación, cuya labor de supervisión del sistema ahora se precisa y concreta, etc..

### 3. De la omisión del informe de impacto económico.

Al igual que respecto al impacto presupuestario, la MAIN únicamente alude al impacto económico del futuro Decreto para afirmar que no tendrá un impacto significativo y justificar así la elaboración de la MAIN en su modalidad abreviada, pero omitiendo cualquier razonamiento acerca de la pretendida ausencia de impacto económico.

Es constante en la doctrina del Consejo Jurídico la advertencia acerca de la interpretación reduccionista que se viene realizando por la Administración de la exigencia del estudio económico en la legislación vigente, pues de ordinario la instrucción de los procedimientos de elaboración normativa, al amparo de las exigencias de los artículos 46.3 y 53.1 de la Ley 6/2004, se limitan a efectuar una proclamación general de ausencia de gasto adicional derivado de la aprobación de la nueva norma.

La memoria económica a que se refiere el artículo 53 de la Ley 6/2004, hoy integrada entre los contenidos necesarios de la MAIN, tiene por finalidad ilustrar acerca de las consecuencias económicas que, más allá de su incidencia en los créditos presupuestarios, habrá de tener la futura disposición, permitiendo así 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 CE demanda (por todos, Dictamen 54/2012).

La concepción que este Consejo Jurídico ha mantenido acerca del estudio económico a incorporar durante la elaboración de las disposiciones normativas es la de un informe de impacto económico, no sólo sobre la propia Administración, sino sobre los diferentes sectores económicos y sociales a los que afecta, y todo ello de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, que ha puesto reiteradamente de manifiesto la necesidad de que los estudios económicos aborden las repercusiones económicas que los nuevos regímenes normativos entrañan tanto para otros poderes públicos como para los agentes económicos afectados (Dictámenes núm. 1732/2002 y 1485/2004).

Así se ha plasmado finalmente en el texto legal tras la modificación operada primero por la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, al exigir que la MAIN (por remisión del artículo 53.1 de la misma Ley 6/2004) contenga un informe de impacto económico que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica. Precizando aún más el contenido de este informe, la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, modifica de nuevo el referido artículo 46.3 de la Ley 6/2004 y exige ahora que se evalúen las consecuencias de la aplicación de la futura norma sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

Si, como consecuencia del referido análisis económico, se advirtiera que la norma es susceptible de afectar de manera relevante a la unidad del mercado, se recuerda que debería llevarse a cabo el trámite previsto en el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ya se ha indicado con anterioridad que las reutilizaciones sucesivas de los libros de texto afectan tanto a los editores como a los comercializadores de tales materiales, en la medida en que se les reduce el potencial de distribución y venta sin compensación. Del mismo modo, se produce un impacto económico positivo desde la perspectiva de las familias, toda vez que verán aliviados los gastos asociados al inicio del curso académico. Tales consideraciones exigen la elaboración de un informe económico y su incorporación a la MAIN.

Podría argumentarse que estos impactos serían imputables no tanto al futuro Decreto, sino al propio sistema de gratuidad de libros de texto implantado por la Ley 2/2018, de 26 de marzo, por lo que debieron ser justificados y tomados en consideración en el momento de aprobarse la Ley que instauraba el sistema, no ahora. Sin embargo dicho razonamiento no es admisible, pues como ya se ha señalado con anterioridad el Proyecto constituye el primer desarrollo reglamentario, si bien que parcial y limitado, de la referida Ley, por lo que debería reflejarse en la MAIN el impacto económico del sistema de gratuidad de libros de texto para, dentro del mismo y como contexto, determinar cuál es la incidencia de las previsiones del Proyecto. A tal efecto ha de considerarse que el futuro Decreto desarrolla la Ley optando por una determinada alternativa regulatoria, que no era la única posible para la puesta en marcha del sistema, pues la Ley deja al Gobierno decisiones tan relevantes como el "modelo de gestión del sistema de préstamo de libros de texto" (art. 8.2) o el "procedimiento para poner a disposición de los centros y del alumnado los libros de texto" (art. 9.3). De hecho, el Catálogo Regional de Libros de Texto, instrumento que el Proyecto ubica en el corazón mismo del sistema de gratuidad, no se contempla expresamente en la Ley 2/2018, de 26 de marzo.

Corolario de lo expuesto en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, es insistir en la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que antes de la remisión del Proyecto al Consejo de Gobierno habrán de subsanarse las deficiencias de contenido, en cuanto a los impactos presupuestario y económico, que hemos expuesto.

Ambas consideraciones relativas a los impactos presupuestario y económico revisten carácter esencial.

#### 4. De la conformación del expediente.

De conformidad con el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, la consulta se acompañará de, entre otros extremos, el extracto de secretaría y una copia del expediente en el que habrá de figurar una copia autorizada del proyecto de disposición general que constituya su objeto, lo que no se ha cumplido en este caso.

A la luz del expediente y como se ha indicado *supra*, se considera que el texto sometido a consulta es el que consta como documento 41, en tanto que se identifica en el índice de documentos como aquél que se sometió a la Dirección de los Servicios Jurídicos y dado que este órgano no llegó a formular objeción o sugerencia alguna de modificación.

#### **TERCERA.-** Competencia material y habilitación normativa.

La educación es una materia sobre la que el Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.30 de la Constitución Española, ostenta competencias exclusivas de legislación básica, pudiendo las Comunidades Autónomas, dentro del marco de dicha legislación, dictar su normativa de ejecución y desarrollo.

En el ejercicio de su competencia exclusiva legislativa en la materia, el Estado aprobó La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que, siguiendo el mandato establecido en el artículo 27.1 de la Constitución Española, en su artículo 4.1 dispone que *"la enseñanza básica (...) es obligatoria y gratuita para todas las personas"*, siendo la enseñanza básica la que se imparte en educación primaria y en educación secundaria obligatoria (artículo 3.3 de la LOE). También la Formación Profesional Básica se configura en el artículo 3.10 de la LOE como de oferta obligatoria y de carácter gratuito. Además el artículo 88.2 de la LOE dispone que *"las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito"*.

En virtud del mandato constitucional recogido por el legislador estatal orientado a la consecución de una educación básica plenamente gratuita, y al amparo de la competencia en materia de educación conferida por el artículo 16 del Estatuto de Autonomía, la Asamblea Regional aprobó la ya citada Ley 2/2018, de 26 de marzo, de Gratuidad de los Libros de Texto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. De conformidad con su parte expositiva, la Ley persigue *"la creación de un banco de libros de texto en los centros escolares de nuestra Región que oferten enseñanzas obligatorias de carácter gratuito, en el que los alumnos, una vez finalizado el curso escolar, entreguen los libros para que puedan ser reutilizados por otro alumnado en cursos sucesivos"*.

Para la implantación del sistema, que según la Disposición final primera de la Ley debía comenzar a funcionar en el curso 2018/2019, y a la espera del desarrollo reglamentario de la Ley, se han dictado sendas instrucciones anuales (Resolución de la Dirección General de Centros Educativos, de 3 de mayo de 2018, en relación con el Banco de Libros y Sistema de Préstamo de Libros de la Región de Murcia, dirigido a los centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes que impartan enseñanzas obligatorias en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para el curso 2018/2019; y Resolución de 29 de abril de 2019, de la Dirección General de Centros Educativos, por la que se dictan instrucciones dirigidas a los centros sostenidos con fondos públicos sobre el programa de gratuidad de los libros de texto para el curso escolar 2019-2020).

En la última de estas resoluciones se indica que se ha decidido que la gestión se haga mediante la aplicación informática "Edubanc", creada al efecto, y que la compra de los libros se realice mediante la entrega de cheque-libros de manera individual y directa a los representantes legales del alumnado beneficiario. De este modo, los libros se incorporan por primera vez al sistema tras ser elegidos por los centros y adquiridos por las familias en los comercios de su elección, a cuyo efecto usarán un cheque-libro, que les entregan los centros. Una vez finalizado el curso escolar, los libros, que son de propiedad de la Administración, se devolverán al centro educativo para su reutilización en años sucesivos.

El Proyecto no alude -tampoco lo hace el expediente- a si este sistema basado en los cheque-libros como forma de incorporar materiales al Banco regional de libros seguirá vigente una vez aquél se apruebe como Decreto, a pesar de que la Ley remite al desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento para la adquisición de los libros por los centros (art. 5 de la Ley).

Esta omisión, aunque importante, no es la única en que incurre el Proyecto, pues la Ley 2/2018, de 26 de marzo, contiene numerosas remisiones o llamadas al reglamento, que sólo parcialmente son atendidas por la disposición proyectada. Así, existen previsiones de desarrollo reglamentario en los artículos 3.1, 3 y 5; 5.2 y 3; 7.1 y 4; 8.1, 2, 4 y 5; 9.1 y 3; y Disposición adicional segunda.

Algunas de estas previsiones de desarrollo son meramente potestativas, en el sentido de que dejan al Ejecutivo la decisión sobre alternativas regulatorias, como es el caso de la ampliación del concepto de libro de texto o de material curricular, a que se refiere el art. 3.1 de la Ley.

Otras remisiones al reglamento son hechas efectivas, al menos de forma parcial, con el Proyecto, como la determinación del modelo de gestión (art. 8.2) o el procedimiento para poner a disposición de los centros y del alumnado los libros de texto (art. 9.3).

Otras llamadas al ejercicio de la potestad normativa del Ejecutivo, sin embargo, no son objeto de desarrollo por el Proyecto, cuando deberían serlo, pues afectan a la extensión del Sistema de Gratuidad -así la determinación de la cantidad a percibir por los centros que trabajen en proyectos de innovación a que se refiere el art. 3.5 de la Ley o la atención a las peculiaridades de los alumnos escolarizados en centros públicos de educación especial- o a su correcto funcionamiento, como ocurre con la Comisión Regional de Seguimiento, prevista en el artículo 7 de la Ley y que sí es objeto de regulación en la ya citada Resolución 29 de abril de 2019 de la Dirección General de Centros Educativos.

Parece evidente que el carácter permanente de este órgano colegiado y las relevantes funciones que la Ley le atribuye para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de gratuidad -incluida la elaboración e informe de los desarrollos reglamentarios y modificaciones ulteriores de la Ley-, garantizando la participación de los diversos afectados por el sistema, hacen merecedora a la Comisión Regional de Seguimiento de incorporar su regulación al Decreto.

También deberían desarrollarse en el Decreto objeto de este Dictamen, por afectar al adecuado funcionamiento del sistema, las previsiones relativas tanto al coordinador del programa como a la comisión de seguimiento, figuras ambas que han de existir en cada centro (art. 8.1 y 5 de la Ley).

La opción de no incorporar estos contenidos al Proyecto determinará la necesidad de abordar su regulación en otra u otras normas posteriores, lo que redundará en una innecesaria e indeseable fragmentación de la reglamentación del sistema de gratuidad de libros de texto, lo que debería evitarse en aras de los principios de economía normativa, coherencia y seguridad jurídica.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia para la aprobación de la futura norma como Decreto por el Consejo de Gobierno, en ejercicio de sus funciones estatutarias (artículo 32 EAMU) y legales (artículos 21.1, 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004).

**CUARTA.-** De la libertad de elección de los libros de texto por parte de los centros educativos.

Como ya se ha señalado en alguna consideración anterior, el sistema de gratuidad de libros de texto que dibuja la Ley es imperfecto desde el momento en que permite que sea el Gobierno el que mediante la opción entre diversas alternativas determine el modelo de gestión del sistema, garantizando eso sí, ciertos elementos que por su previsión legal resultan indisponibles para el reglamento, que podrá desarrollarlos y completarlos, pero siempre desde el respeto y la no contradicción.

Así, el Proyecto dibuja un modelo de gestión del sistema en el que la Administración crea una suerte de registro de materiales didácticos, el denominado como Catálogo regional de libros de texto, en el que las editoriales solicitarán inscribir sus títulos, la modificación de la inscripción cuando se altere su contenido, así como la renovación de la inscripción cuando proceda. Los centros, por su parte, serán los que elijan los libros de texto que estimen oportunos, si bien con el límite de que únicamente podrán seleccionar los títulos que consten en el Catálogo.

Este sistema, como hemos señalado, no está predeterminado en la Ley 2/2018, de 26 de marzo, en la que la única mención a algo que pudiera asimilarse al referido Catálogo sería el banco de libros regional a que alude el artículo 5.1 cuando señala que "los centros docentes gestionarán los libros de texto pertenecientes al banco de libros regional, mediante la plataforma informática para facilitar y unificar la gestión de este procedimiento". En cualquier caso, en ningún momento establece que sólo los libros inscritos por las editoriales formarán parte de dicho Catálogo ni que los centros sólo podrán seleccionar los libros de texto de entre los títulos incluidos en el mismo. Ambas características, que son nucleares del sistema establecido en el Proyecto, han de ser analizadas a la luz de la legislación básica educativa y de la propia Ley 2/2018, de 26 de marzo, que consagran la libertad de elección de los libros de texto por parte de los centros docentes, más en concreto por sus órganos de coordinación

didáctica, y la prohibición de someter a autorización previa dicha selección de los libros y materiales curriculares.

En efecto, de conformidad con la Disposición adicional cuarta LOE, *"en el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas"*. Del mismo modo, en su apartado 2 la referida disposición adicional añade que *"la edición y adopción de los libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. En todo caso, éstos deberán adaptarse al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por cada Administración educativa. Asimismo, deberán reflejar y fomentar el respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes constitucionales, así como a los principios y valores recogidos en la presente Ley y en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a los que ha de ajustarse toda la actividad educativa"*.

Prescindiendo de antecedentes más remotos, la Exposición de Motivos de la LOE incide señaladamente en la autonomía pedagógica de los centros cuando afirma que *"la flexibilidad del sistema educativo lleva aparejada necesariamente la concesión de un espacio propio de autonomía a los centros docentes. La exigencia que se le plantea de proporcionar una educación de calidad a todo el alumnado, teniendo al mismo tiempo en cuenta la diversidad de sus intereses, características y situaciones personales, obliga a reconocerle una capacidad de decisión que afecta tanto a su organización como a su modo de funcionamiento. Aunque las Administraciones deban establecer el marco general en que debe desenvolverse la actividad educativa, los centros deben poseer un margen propio de autonomía que les permita adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado, con el objetivo de conseguir el éxito escolar de todos los estudiantes. Los responsables de la educación deben proporcionar a los centros los recursos y los medios que necesitan para desarrollar su actividad y alcanzar tal objetivo, mientras que éstos deben utilizarlos con rigor y eficiencia para cumplir su cometido del mejor modo posible. Es necesario que la normativa combine ambos aspectos, estableciendo las normas comunes que todos tienen que respetar, así como el espacio de autonomía que se ha de conceder a los centros docentes..."*.

Se presta por la LOE, en definitiva, particular atención a la autonomía de los centros docentes, tanto en lo pedagógico, a través de la elaboración de sus proyectos educativos, como en lo que respecta a la gestión económica de los recursos y a la elaboración de sus normas de organización y funcionamiento, otorgando mayor protagonismo a los órganos colegiados de control y gobierno de los centros, que son el Consejo Escolar, el Claustro de Profesores y los órganos de coordinación docente, y aborda las competencias de la dirección de los centros públicos, el procedimiento de selección de los directores y el reconocimiento de la función directiva.

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), que modifica la LOE en diversos artículos, aunque no sobre la materia de libros de texto, sí que incide sobre la autonomía de los centros, intensificándola, a la par que califica el aumento de dicha autonomía como uno de *"los principios sobre los cuales pivota la reforma"*, siguiendo las recomendaciones que en tal sentido viene reiterando la OCDE, para mejorar los resultados de los centros. Dice la parte expositiva de la LOMCE que *"es necesario que cada centro tenga la capacidad de identificar cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno, para así poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica en ese ámbito, en relación directa, cuando corresponda por su naturaleza, con la estrategia de la administración educativa. Esta responsabilidad llevará aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados. La autonomía de los centros es una puerta abierta a la atención a la diversidad de los alumnos y alumnas, que mantiene la cohesión y unidad del sistema y abre nuevas posibilidades de cooperación entre los centros y de creación de redes de apoyo y aprendizaje compartido"*. Como plasmación positiva de dichas declaraciones la LOMCE introduce un nuevo artículo 6 bis en la LOE, cuyo apartado 5 dispone que *"las Administraciones educativas fomentarán y potenciarán la autonomía de los centros, evaluarán sus resultados y aplicarán los oportunos planes de actuación"*, y modifica el artículo 120.3 para establecer que *"las*

*Administraciones educativas potenciarán y promoverán la autonomía de los centros, de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan adecuarse a los planes de trabajo y organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos".*

Por su parte, la Ley 2/2018, de 26 de marzo, dispone en su artículo 4.1 que la elección de los libros de texto o la del libro en soporte digital corresponde a cada centro docente y se realizará con arreglo al procedimiento establecido.

En este escenario normativo, la selección y adopción de los libros de texto como materiales didácticos nucleares para el desarrollo de la labor docente y la consecución e implantación de su proyecto educativo forma parte de la autonomía pedagógica de los centros docentes, la cual ejercitan a través de sus órganos de coordinación didáctica, sin que la elección o adopción de dichos libros pueda sujetarse a ningún tipo de autorización previa por parte de la Administración educativa, sin perjuicio de la función de supervisión que le corresponde a aquélla para garantizar que dichos textos estén adaptados al rigor científico adecuado a las edades de los alumnos y al currículo aprobado por la Administración educativa en cada etapa y que reflejen los valores y principios constitucionales y legales establecidos por la LOE.

A la luz de estas premisas y de la especial relevancia que en el ordenamiento educativo se otorga al principio de autonomía pedagógica de los centros, cabe detenerse a reflexionar si la selección de los libros por parte de dichos centros docentes, como impone la norma básica, es en verdad libre, cuando se ven constreñidos a tener que elegir entre un número limitado de títulos, pues sólo podrán seleccionar los que estén en el Catálogo.

A tal efecto, el Consejo Escolar de la Región de Murcia manifestó sus dudas al respecto, sugiriendo modificar la redacción del artículo 20 del Proyecto de modo que quedara claro que la selección de los libros desde el Catálogo no vulnerara la libertad de elección de los profesores. La Dirección General de Centros Educativos respondió en la MAIN de 20 de noviembre de 2019 que *"la posibilidad de selección de entre todos los libros del Catálogo no vulnera la libertad de elección del profesorado, ya que el Catálogo recoge todos los libros de las editoriales"*. Ha de convenirse en que si eso fuera así, desde luego la selección de libros por los órganos de coordinación didáctica de los centros sería plenamente libre y nada habría que objetar, desde este punto de vista, al sistema.

Ocurre, sin embargo, que del expediente y del texto del Proyecto no se desprende que esa premisa relativa a la disponibilidad en el catálogo de todos los títulos de todas las editoriales vaya a producirse necesariamente. En efecto, sin perjuicio de una previsión meramente transitoria y ya agotada de incorporación automática al Catálogo de los libros que hubieran sido seleccionados por los centros para el curso 2018-2019 (Disposición transitoria única), el funcionamiento del sistema se basa en la inscripción en el indicado Catálogo de los libros de texto por parte de las editoriales (art. 7 del Proyecto). Dicha inscripción es voluntaria para dichas empresas, que son quienes han de tomar la iniciativa para incorporar sus títulos al repositorio, para mantenerlo actualizado tras las eventuales modificaciones que se produzcan en el contenido de los libros (arts. 8.4 y 9.6) y para solicitar la renovación de la inscripción (art. 9.3), si así lo consideran oportuno, cuando esté próximo a expirar el período de vigencia de dicha inscripción.

Desde el momento en que el contenido del Catálogo descansa en la iniciativa y voluntad de las editoriales, no puede garantizarse que decidan inscribir todos sus títulos en el repositorio administrativo. Es cierto que si no quieren perder la cuota de mercado de los alumnos que cursan sus estudios en los centros sostenidos con fondos públicos, vendrán obligadas a inscribir sus títulos, pues sólo los inscritos podrán ser seleccionados por aquellos

centros, pero también existe el riesgo de que las empresas decidan no inscribir determinados títulos por cualesquiera cálculos, estrategias o razones puramente empresariales, ajenas al interés público.

Es evidente que, en tal supuesto, y en la medida en que no se obliga a las editoriales a inscribir sus títulos -tampoco podría hacerlo el Proyecto- ni se prevén otras medidas que, mediante el concierto de voluntades u otras vías, puedan garantizar la plena disponibilidad de aquéllos en el Catálogo, la facultad de elección de los órganos de coordinación didáctica de cada centro podría verse constreñida de forma directamente proporcional a la reducción de las alternativas elegibles, circunstancia ésta que dependería de las decisiones de terceros y que serían ajenas a los criterios pedagógicos que habrían de orientar la selección en interés del alumnado y de la labor docente.

No puede, entonces, garantizarse que la selección de los libros de texto a utilizar por los alumnos, manifestación evidente del principio de autonomía pedagógica de los centros, sea plenamente libre, cuando aquélla podría quedar condicionada de forma sustancial por circunstancias ajenas no ya al órgano llamado a tomar la decisión sino también al interés público y a los principios que inspiran el sistema educativo en relación con la enseñanza obligatoria y gratuita, lo que resulta contrario a la libertad de selección de libros de texto proclamada por la Disposición adicional cuarta LOE y por el artículo 4.1 de la Ley 2/2018, de 26 de marzo.

Cabe apuntar que el sistema diseñado por el Proyecto toma como modelo el establecido en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 227/2011, de 5 de julio, homónimo del Proyecto sometido a consulta), que se complementa con los oportunos convenios con las asociaciones empresariales del sector editorial y comercializador de libros de texto en orden a posibilitar la implicación de éstas en la buena marcha del sistema y propiciar la disponibilidad de libros en el registro, aspecto éste que no tiene reflejo ni en el expediente ni en el texto del Proyecto objeto de Dictamen.

Esta consideración tiene carácter esencial.

#### **QUINTA.-** Observaciones particulares al texto.

##### **I. A la parte expositiva.**

a) Se afirma que el Proyecto ha estado expuesto en consulta previa y trámite de audiencia como establece el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPACAP, y en particular, por lo que en materia de procedimiento de elaboración reglamentaria interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos de su fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPACAP, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad Autónoma en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

De ahí que, si bien es correcto aludir al artículo 133 LPACAP para justificar el trámite de consulta previa realizado, sería preferible citar como fundamento del trámite de audiencia que se dice haber concedido el precepto regional de aplicación directa, como es el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de enero.

Y todo ello sin dejar de advertir que, como ya señalamos en la Consideración Tercera de este Dictamen, no hay plasmación documental en el expediente del trámite de audiencia que se dice haber concedido.

b) De conformidad con el artículo 129.1 LPACAP, en la parte expositiva del Proyecto habrá de quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación que en dicho precepto se enumeran. Debe señalarse que la citada STC 55/2018 ha precisado que *"los artículos 129 y 130.2 no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. En consecuencia, a la vista de la STC 91/2017, FJ 6, ha de entenderse que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) relativas a la elaboración de reglamentos"*.

No alcanza ese nivel de suficiencia en la justificación que exige la norma básica la mera afirmación de ajuste a los principios, sin una mayor concreción o razonamiento, que se contiene en la parte expositiva del Proyecto.

## II. Al articulado.

### - Artículo 6. Organización, estructura básica y contenido del Catálogo.

El apartado 4 somete la recogida de los datos a los requisitos y condiciones establecidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDGD), así como por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y disposiciones no derogadas por la primera.

En aras a simplificar la redacción del precepto se sugiere suprimir la mención expresa a la Ley de 1999, toda vez que aunque la derogación que de la misma efectúa la Ley Orgánica de 2018 no es completa y deja subsistentes determinados preceptos (los indicados por las disposiciones adicional décimocuarta y transitoria cuarta), lo cierto es que aquéllos rigen aspectos que difícilmente serían aplicables a la recogida de datos para el Catálogo de libros de texto a que se refiere el artículo 6.4 del Proyecto, toda vez que versan sobre datos recogidos y usados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Hacienda Pública o que afectan a la Defensa Nacional o la persecución de los delitos. En cualquier caso, los indicados preceptos de la Ley de 1999 que todavía se mantienen vigentes tendrían cabida en la genérica expresión *"disposiciones que no hayan sido derogadas por la primera"*.

### - Artículo 7. Solicitudes de inscripción, renovación o modificación en el Catálogo.

El apartado 1 dispone que las solicitudes a que se refiere el precepto se cumplimentarán por las editoriales en los modelos oficiales establecidos en los Anexos I y II, que estarán disponibles en la página web de la Consejería de Educación, así como en las *"direcciones oficiales de internet"* de la Administración regional.

Ha de señalarse, de una parte, que el texto sometido a Dictamen carece de los referidos Anexos.

De otra, que la expresión "*direcciones oficiales de internet*" debería sustituirse por la de Sede Electrónica de la Administración regional, de conformidad con la definición que de ella ofrece el artículo 38 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

- Artículo 8. Lugar y plazo de presentación de las solicitudes.

El apartado 1 establece que, con carácter preferente, las solicitudes de inscripción, renovación o modificación se presentarán por medios electrónicos, admitiéndose también, no obstante, la presentación en determinadas oficinas de registro de la Administración regional.

Esta regulación debe adecuarse a lo establecido en el artículo 14 LPACAP, en cuya virtud, las personas jurídicas estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo. En la medida en que los procedimientos de inscripción, renovación y modificación de los libros en el Catálogo han de ser iniciados necesariamente por las editoriales (art. 7 del Proyecto), ha de convenirse en que dichas empresas habitualmente serán a su vez personas jurídicas que, en consecuencia, vendrán obligadas a relacionarse con la Administración regional por medios electrónicos.

No obstante, atendida la definición que del término "*editor*" da la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, como "*persona natural o jurídica que, por cuenta propia, elige o concibe obras literarias, científicas y en general de cualquier temática y realiza o encarga los procesos industriales para su transformación en libro, cualquiera que sea su soporte, con la finalidad de su publicación y difusión o comunicación*", ha de considerarse la existencia de editoriales que no tengan la condición de persona jurídica.

Pero, también ellas pueden verse sujetas a la obligación de relacionarse por medios electrónicos, por mor de la Disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad, en cuya virtud, "*los trabajadores por cuenta propia o autónomos que den ocupación a trabajadores por cuenta ajena para todos aquellos procedimientos administrativos relacionados directamente con el ejercicio de su actividad económica, quedan obligados a relacionarse con la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a través de medios electrónicos, al entenderse que tienen la suficiente capacidad económica para garantizarse el acceso y la disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*".

A la luz de dicha regulación, para aquellas editoriales de libros de texto que vengan obligadas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, la presentación de solicitudes por tales medios no se configura como un mero derecho o una preferencia, sino como un verdadero deber que, en caso de desatención, conllevaría la imposibilidad para la Administración de admitir las solicitudes presentadas por otra vía, debiendo requerir a las

solicitantes para su subsanación mediante la utilización del medio o vía electrónica que les resulta exigible por mandato expreso de los preceptos legales expuestos.

En consecuencia, si el Proyecto opta por regular el medio y lugares de presentación de las solicitudes, debería recoger la obligación del uso de medios electrónicos para aquellos solicitantes a los que el ordenamiento les imponga su utilización.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) El apartado 4 es parcialmente redundante con el contenido del artículo 9.6 del Proyecto, por lo que se sugiere su refundición en un único precepto.

- Artículo 13. Subsanación de las solicitudes de inscripción, renovación o modificación.

Se sugiere sustituir la expresión "*se tendrá por desistida la petición*" por "*se le tendrá por desistida de su petición*".

- Artículo 14. Instrucción y resolución de los procedimientos.

El apartado 2 prevé como único motivo para desestimar la solicitud de inscripción, modificación o renovación en el Catálogo, que el material al que se refiere la indicada solicitud no se ajuste a la definición de libro de texto recogida en el artículo 2 del Proyecto.

Se sugiere incorporar como causa para desestimar tales solicitudes la de falta de adecuación del material a las exigencias contenidas en el artículo 4 del Proyecto, esto es, las relativas al rigor científico exigible y al respeto a los principios, valores, libertades, derechos y deberes allí señalados. Adviértase que tal falta de adecuación constituye una causa de baja del libro en el Catálogo, que puede ser acordada de oficio por la Administración (art. 15, letra c, del Proyecto), por lo que parece que el control y supervisión que corresponde realizar a la Administración en ese caso debería también permitir una decisión *a priori* que impida el acceso al Catálogo de un texto con tales carencias.

- Artículo 17. Baja de oficio por inadaptación de los contenidos.

a) Se sugiere incluir en el apartado 2 del precepto y antes de regular el trámite de audiencia allí previsto que, a la vista del informe de la Inspección, la Secretaría General dictará en su caso acuerdo de iniciación del procedimiento de baja.

De esta forma se evita que pueda llegar a identificarse al informe de la Inspección educativa como acto de inicio del procedimiento y, en consecuencia, como el *dies a quo* del plazo máximo de resolución de aquél.

b) Quizás podría valorarse incluir de forma temporal en el Catálogo una advertencia cautelar acerca del procedimiento en curso para informar a los centros educativos de la posible inadecuación del libro de texto en cuestión y hasta tanto se resuelva el procedimiento de baja, en orden a evitar que aquél fuera seleccionado por un centro y, a renglón seguido, se declarara su inadecuación y se ordenara su baja en el Catálogo, con los perjuicios de todo orden que ello conllevaría.

- Artículo 19. Supervisión.

La referencia que en el apartado 2 se efectúa al artículo 15 del Proyecto ha de corregirse, pues el procedimiento de baja no se regula en el indicado precepto sino en el 17.

#### **SEXTA.-** Observaciones de técnica normativa.

1. Tanto en el título del Proyecto como en su artículo 1 convendría incluir una referencia al sistema de gratuidad de libros de texto al que se vincula y del que pasa a formar parte como elemento normativo fundamental.

2. Cita de las normas.

a) En la cita de las normas no es preciso incorporar una referencia a las modificaciones que se han realizado de las mismas a lo largo de su vigencia. Va de suyo que la cita se refiere a la versión de la norma vigente al momento de aprobarse la disposición proyectada.

Se hace esta observación en relación a la cita del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia contenida en la parte expositiva del Proyecto, debiendo suprimirse la enumeración de las modificaciones sufridas por la norma estatutaria.

b) La cita de la LPACAP contenida en el artículo 5.2 del Proyecto ha de completarse, consignando la denominación oficial íntegra de la Ley. Debe añadirse "de las Administraciones Públicas".

c) En el artículo 10.3 debe corregirse la numeración de la LOPDGD, pues no es la Ley Orgánica 2/2018, sino la 3/2018.

#### **3. Lex repetita.**

La doctrina de este Consejo Jurídico (véase la Memoria correspondiente al año 2004) acerca de la técnica conocida como "lex repetita" y consistente en la reiteración de contenidos normativos pertenecientes a normas de rango superior o emanadas de órganos, legislativos o ejecutivos, del Estado, es suficientemente conocida por la Consejería promotora del Proyecto que ahora se somete a consulta y no se estima necesario reiterar lo dicho en numerosos dictámenes anteriores (por todos, el 105/2017), muchos de ellos solicitados por aquélla.

Si bien se aprecia que algunos preceptos del Proyecto sí se ajustan a la doctrina expuesta, advirtiendo del origen legal de la regla o contenido que incorporan, aún existen artículos que no efectúan esta advertencia, pudiendo generar confusión acerca del origen, rango o contenido de la regla transcrita.

Procede, en consecuencia, efectuar una revisión de aquellos preceptos del Proyecto en los que se importan contenidos legales, para incorporar la fórmula ya consagrada "de conformidad con lo establecido en..." o similar. Es el caso, por ejemplo, de los artículos 2 y 3 del Proyecto que transcriben diversos apartados del artículo 3 de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, o del artículo 4.1 que reproduce parte de lo establecido en la disposición adicional cuarta LOE.

Por otra parte, cuando se procede a transcribir la norma originaria no se hace en su literalidad ni, en ocasiones, en su totalidad, dando como resultado un inadmisibles cercenamiento de la norma legal que podría derivar en su incumplimiento.

Así ocurre con el artículo 2.1 del Proyecto, que reproduce lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, si bien omite en la definición de libro de texto la característica relativa a que desarrolla "*de forma completa*" el currículo, sí establecida en la Ley.

Del mismo modo, sustituye la expresión legal "*duradero*" por "*no fungible*".

Entiende el Consejo Jurídico que el precepto proyectado debería adecuar su redacción al artículo 2.1 de la Ley 2/2018, de 26 de marzo, en orden a conjurar los riesgos antes indicados.

En otras ocasiones, con ocasión de la incorporación al Proyecto de una regla formulada de forma taxativa en el texto legal, se establece una excepción o salvedad no prevista en la Ley. Es lo que ocurre en el artículo 3.1 del Proyecto, que transcribe el 3.2 de la Ley 2/2018, en cuya virtud, los libros de texto, que podrán estar editados en formato impreso o digital, "*en ningún caso contendrán elementos que precisen de licencias de terceros para su uso o acceso a los contenidos que se incluyan*". Sin embargo, aun cuando el precepto legal, al utilizar la expresión "*en ningún caso*", reafirma el carácter absoluto de la prohibición de acudir a licencias de terceros para poder acceder a los contenidos de los libros, el Proyecto añade una excepción: "*salvo que el libro desarrolle contenidos de un software que requiera licencia*". Esta salvedad, que puede ser acertada desde el punto de vista de su justificación técnica -piénsese en libros de texto de materias informáticas o que adiestran sobre el funcionamiento de una determinada aplicación o programa, que pueden utilizarse sobre todo en el ámbito de la Formación Profesional Básica y cuya comprensión y adecuado conocimiento necesitará de poder acceder a los correspondientes programas informáticos para lo que serían necesarias licencias de terceros-, no lo es desde la perspectiva de las relaciones Ley-reglamento ejecutivo, toda vez que éste no puede contradecir a la Ley que

desarrolla. Procede, en consecuencia, adecuar la redacción del artículo 3.1 del Proyecto al artículo 3.2 de la Ley 2/2018, de 26 de marzo.

Esta observación tiene carácter esencial.

#### 4. De la numeración de las disposiciones de la parte final.

De conformidad con la Directriz 38 de las de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de haber una sola disposición de cada clase, se denominará "única", de ahí que la Disposición adicional primera haya de pasar a ser la disposición adicional única y que las disposiciones transitoria y final hayan de numerarse también como únicas.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar la futura disposición, que habrá de adoptar la forma de Decreto.

**SEGUNDA.-** El procedimiento de elaboración presenta las deficiencias puestas de manifiesto en la Consideración Segunda de este Dictamen, en relación con el trámite de audiencia y la omisión de los preceptivos informes presupuestario y económico, que habrán de ser subsanadas con anterioridad a la aprobación del Proyecto por parte del Consejo de Gobierno.

**TERCERA.-** En relación con el contenido del Proyecto, tienen carácter esencial las observaciones contenidas en la Consideración Cuarta a la ausencia de garantías de que el sistema objeto de regulación respete la libertad de selección de libros de texto por parte de los centros educativos, así como las formuladas a los artículos 2.1 y 3.1 (Consideración Sexta) y 8.1 (Consideración Quinta)

**CUARTA.-** El resto de observaciones y sugerencias, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejora técnica y más adecuada inserción en el ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.d.