



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO. El Consejo Escolar de la Región de Murcia, en su sesión plenaria de 19 de enero de 2000, informó favorablemente la propuesta de modificación al Decreto nº. 120/1999, por el que se regula la estructura y composición de los Consejos Escolares de la Región de Murcia, consistente en:

1. La adición a su artículo 13 de un nuevo apartado que recoja dos nuevos representantes de las asociaciones y federaciones de las organizaciones patronales de la Región de Murcia en el Consejo Escolar de la Región de Murcia.
2. La modificación del artículo 46.2 para contemplar la posibilidad de que los inspectores de los niveles de educación de enseñanzas secundarias puedan representar a la Administración educativa en los Consejos Escolares Municipales teniendo en cuenta que, de acuerdo con la regulación vigente, la representación siempre recaerá en los inspectores de los niveles de educación infantil y primaria, por ser muy superior el número de centros que corresponde a dicho nivel.

SEGUNDO. Elevada la anterior propuesta por la Presidenta del Consejo Escolar de la Región de Murcia a la Consejería de Educación y Universidades para su tramitación como Proyecto de Decreto, el Director General de Centros, Ordenación e Inspección Educativa remite informe, mediante comunicación interior, a la Secretaría General de la citada Consejería, estimando que no procede la modificación al artículo 46.2 del Decreto nº. 120/1999, ya que supondría contradecir lo dispuesto en el artículo 25 b) de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia.

En este mismo sentido, sobre la no procedencia de la modificación del citado artículo 46.2 del Decreto sin la previa habilitación legal, se pronuncian los Servicios Jurídicos de la Consejería consultante en fecha 31 de marzo de 2000, sugiriendo también que se complete la redacción de la otra modificación que se propone al artículo 13 con la expresión «que de acuerdo con la legislación vigente ostenten el carácter de más representativas».

TERCERO. Con posterioridad, en fecha y origen indeterminado, se amplía la propuesta inicial de modificación, en la que, si bien se excluye la referida al artículo 46.2 del Decreto nº.

120/1999, se incluyen otras relativas a:

- *La modificación de los artículos 5 y 8 del Decreto para recoger el rango de Secretario Sectorial del Presidente/a del Consejo Escolar Regional y su régimen de incompatibilidad con otros cargos de la Administración Pública.*
- *La modificación de las competencias en materia presupuestaria del Pleno del Consejo Escolar Regional (supresión del artículo 30 d), del Secretario (artículo 21, b) y de la Presidencia (artículo 10, g), esta última sobre la gestión económica.*
- *La sustitución en los artículos 23 y 24 de la expresión «a través de la Dirección General que corresponda» por «a través del Centro Directivo que corresponda».*

CUARTO. La anterior propuesta fue informada por el Consejo Escolar de la Región de Murcia, en su sesión de 20 de julio de 2000, en el sentido de valorarla positivamente, considerando, asimismo, que es susceptible de mejora si se aumentara la previsión contenida en el artículo 24

sobre el número de personal asesor pedagógico.

QUINTO. Con fecha 9 de agosto de 2000, previo informe de la misma fecha de los Servicios Jurídicos de la Consejería, la titular de la Secretaría General emite informe, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en el que se recoge, como consideración final, que el Proyecto de Decreto se ajusta a los criterios de necesidad y oportunidad, así como de legalidad, exigibles al mismo, ya que incluye todo lo necesario para la correcta aplicación y desarrollo del articulado de la Ley 6/1998, así como lo estrictamente indispensable para garantizar la finalidad perseguida por la norma legal habilitante, en aras de lograr la necesaria representatividad de los sectores sociales afectados. Finalmente, en cuanto a la sugerencia de mejora al artículo 24 propuesta por el Pleno del Consejo Escolar Regional, el informe mencionado considera que no quedan acreditadas las circunstancias por las que se precisa un incremento de personal de esta índole.

SEXTO. La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma emite informe favorable al Proyecto de Modificación del Decreto, si bien señala, en cuanto a la tramitación seguida, que «se echa en falta en el expediente el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto y de la memoria económica sobre el coste que pueda dar lugar», además de aconsejar que se entrecorren los textos que se innovan, para mejor claridad y evitar dudas en la norma.

SÉPTIMO. En cumplimiento de lo anterior, se completa el expediente con un informe económico de fecha 2 de noviembre de 2000, que señala, en relación con las obligaciones económicas que conlleva este proyecto, la previsión para el próximo ejercicio, dentro del programa económico 421 C «Consejo Escolar de la Región», de los gastos del personal adscrito al citado Consejo, incluyendo las retribuciones del cargo de Presidente.

También la titular de la Secretaría General, en la misma fecha, emite un nuevo informe, por el que reitera el cumplimiento de los requisitos de oportunidad y legalidad exigibles al mismo.

OCTAVO. Con fecha 16 de noviembre de 2000 -registro de entrada- se ha recabado el dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el texto definitivo del proyecto rubricado.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Carácter del Dictamen.

El expediente sometido a consulta versa sobre un proyecto de reglamento que modifica el Decreto 120/1999, aprobado en desarrollo de la Ley 6/1998, de 30 de noviembre, sobre Consejos Escolares de la Región de Murcia, por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

SEGUNDA. Procedimiento de elaboración.

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general está constituido por una serie de trámites que revisten una gran trascendencia respecto a la norma que es su producto final (memoria del Consejo Jurídico correspondiente al año 1998), ya que se trata de verdaderas garantías dirigidas a asegurar el acierto, legalidad y oportunidad de la disposición de que se trate.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 LG, que es el procedimiento aplicado por la Consejería consultante en ausencia de normativa autonómica que lo regule, figuran en el expediente trámites esenciales como el informe de la Secretaría General, el parecer del

Consejo Escolar de la Región de Murcia y un informe económico sobre la estimación del coste a que dará lugar la modificación propuesta.

Sin embargo, este Consejo Jurídico, coincidiendo con el parecer de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, echa en falta en el expediente la memoria o el informe sobre la necesidad y oportunidad de las posteriores modificaciones incorporadas (artículo 24.1, a y f), con la finalidad de conocer su adecuación a los fines que se persiguen. Esta ausencia ha sido paliada, aunque se trate de un cumplimiento meramente nominal, por el segundo informe de la titular de la Secretaría General de fecha 2 de noviembre de 2000. Dicho lo que antecede, se considera que estos trámites (memoria o informe sobre la necesidad u oportunidad) deben distinguirse del posterior informe del titular de la Secretaría General (artículo 24.2), sin que pueda conceptuarse como tal memoria una reproducción de las reformas que se introducen o una alusión genérica a que las modificaciones van a suponer una mejora en la regulación vigente.

Por tanto, el Consejo Jurídico considera conveniente insistir en la necesidad de que se cuiden al máximo los trámites de elaboración de las disposiciones de carácter general, haciendo especial hincapié en la memoria o informes previos que permitan constatar la existencia de los problemas y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, todo ello con objeto de asegurar el acierto y legalidad de la disposición de que se trate.

TERCERA. Habilitación legal. Alcance de los Reglamentos Ejecutivos.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias para el desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía (reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo).

En ejercicio de estas competencias y del mandato establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/1985, de 3 de julio (LODE), se han aprobado en la Región la Ley 6/1998, que regula la participación efectiva de los sectores afectados por la programación general de las enseñanzas de niveles no universitarios, mediante la creación de Consejos Escolares de distintos ámbitos, y el Decreto nº. 120/1999 que desarrolla la estructura y composición del Consejo Escolar de la Región de Murcia y de los Consejos Escolares Municipales.

El presente Proyecto modifica el citado Decreto nº. 120/1999.

El carácter de reglamento ejecutivo se evidencia en la nueva representación que se recoge, concretando su número, para adecuarse a la última reforma introducida a la Ley 6/1998 por la Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de Medidas tributarias y modificación de diversas leyes en materia de tasas, puertos, educación, juego y apuestas y construcción y explotación de infraestructuras (artículo 11), que añadió a la composición del Consejo Escolar regional la representación de las asociaciones y federaciones de las organizaciones empresariales de la Región de Murcia.

Por otra parte, la naturaleza de los reglamentos ejecutivos que *«están directa y concretamente ligados a una ley, o a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes de manera que dicha Ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el Reglamento»* (Dictamen nº. 43/99, del Consejo Jurídico), condujo acertadamente a que durante el procedimiento de elaboración de este proyecto de Decreto se excluyera la modificación al artículo 46.2, en cuanto contradice la previsión contenida en el artículo 25 b) de la Ley 6/1998, sobre la representación de la Administración educativa en los Consejos Escolares Municipales.

CUARTA. Observaciones a las modificaciones propuestas.

- Artículo primero.

Consiste en la adición al artículo 5 del Decreto nº. 120/1999 de un apartado 2 (numerando el

existente con el 1) con la siguiente redacción:

«El Presidente tendrá a todos los efectos rango de Secretario Sectorial, percibiendo sus retribuciones con cargo al programa presupuestario creado al efecto para el Consejo Escolar». Esta modificación viene a reproducir el rango otorgado por el Decreto nº. 153/99, de 16 de diciembre, por el que se nombra a su Presidenta, en el que expresamente se recogía «su rango asimilado al de secretaria sectorial». Este nombramiento ya le confirió el concepto de alto cargo, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, por la que se aprueba el estatuto regional de la actividad política, que señala: *«Se consideran altos cargos los miembros del Consejo de Gobierno y todos aquellos titulares de puestos de nombramiento directo que, por implicar especial confianza o responsabilidad, sean calificados como tales por ley, reglamentariamente o en la disposición que otorgue su nombramiento»*.

Aun careciendo el expediente de justificación concreta para recoger en la regulación sustantiva el rango otorgado, no existe obstáculo legal para su incorporación, al igual que la ha reflejado otra norma autonómica de idénticas características (Decreto de la Junta de Andalucía nº. 332/1988, de 5 de diciembre).

- *Artículo segundo.*

Esta modificación afecta al artículo 8, a) del Decreto, que en su redacción vigente señala que el cargo de Presidente es incompatible con el desempeño de altos cargos en cualquier Administración Pública.

La propuesta que se contiene en el Proyecto sustituye la anterior redacción por la siguiente: «El desempeño de algún otro cargo en cualquier Administración Pública».

La incorporación del rango de secretario sectorial a la regulación sustantiva exige que el régimen de incompatibilidades del cargo de Presidente (artículo 8) contenido en el Decreto se adecue a la Ley 5/1994, del Estatuto Regional de la Actividad Política, tanto respecto a las actividades públicas como privadas.

Por tanto, el régimen de incompatibilidades será el previsto en los artículos 9 y 10 de la precitada Ley 5/1994 y concordantes de la Ley 1/1988, de 7 de enero.

- *Artículos tercero, quinto y séptimo.*

Las modificaciones que se proyectan afectan al régimen presupuestario y de gestión económica del Consejo Escolar de la Región de Murcia.

Al no aportarse en el expediente justificación concreta sobre las causas que motivan su reforma (Consideración Segunda) y que implican un recorte de las competencias internas de dicho órgano consultivo, la observación ha de plantearse desde su contraste con la regulación vigente y de forma sistematizada con respecto a la materia que nos ocupa:

1) La normativa vigente (Decreto nº. 120/1999) atribuye al Pleno la competencia para elaborar y aprobar el anteproyecto de su presupuesto (artículo 30, d), mientras que al secretario del Consejo (artículo 21,b) le corresponde la preparación del Anteproyecto del presupuesto y de la memoria anual de actividades, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión Permanente.

La modificación que se plantea suprime la competencia del Pleno para la elaboración y aprobación del Anteproyecto de presupuesto (artículo 30, d), transformando también las funciones del Secretario que se concretan en la «preparación de la memoria anual de actividades y elaboración de un informe de previsiones de gasto, que sirva de base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Consejo Escolar de la Región de Murcia, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión Permanente».

Sobre la supresión de esta competencia del Pleno, que ha sido informada favorablemente por el mismo órgano plenario, en su sesión de 20 de julio de 2000, se realizan las siguientes consideraciones:

- El Consejo Escolar de la Región de Murcia, creado por la Ley 6/1998, es el órgano superior de participación de los sectores sociales implicados en la programación de la enseñanza de niveles no universitarios y de consulta y asesoramiento, cuya creación deriva del artículo 34 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de regulación del derecho a la Educación (LODE), que establece: «En cada Comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente que, a efectos de la programación de la enseñanza garantizará en todo caso la adecuada participación de los sectores afectados». El Decreto nº. 120/1999 (artículo 1.2) le reconoce la autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia.

- Este órgano colegiado, que no está adscrito a la estructura jerárquica de ninguna Consejería de acuerdo con su normativa de creación, se integra en la Administración regional a través de la Consejería competente en materia de educación (artículos 14.2, 15,16, entre otros), estableciendo el artículo 33 de la Ley 6/1998 que las Administraciones Públicas, en todos sus niveles, prestarán a los Consejos Escolares la ayuda precisa, fundamentalmente en materia de instalaciones, medios personales y materiales para el desarrollo de sus funciones. Como órgano colegiado en el que participan organizaciones representativas de intereses sociales, se rige en su funcionamiento por los artículos 22 y ss. LPAC, pudiendo establecer sus propias normas de funcionamiento.

- Entre las competencias que se atribuyen al Consejo Escolar Regional, se encuentra la relativa a la aprobación del Anteproyecto de sus presupuestos, como se contiene en la normativa vigente (y en otras normas autonómicas, como el Decreto nº. 356/1998, de 21 de diciembre, del Gobierno de Navarra).

- En la modificación que se propone, la aprobación del anteproyecto de gastos no se atribuye a ningún órgano del Consejo Escolar, correspondiendo a la Secretaría del Consejo la elaboración de un informe de previsiones de gastos, que sirva de base para la redacción del anteproyecto de presupuestos del Consejo Escolar, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión Permanente, pero sin que se establezca la aprobación del Anteproyecto (o al menos las previsiones de gastos) por parte del órgano plenario del Consejo Escolar.

2. También se propone modificar la competencia de la Presidencia del Consejo Escolar para aprobar los gastos de los servicios a su cargo, autorizar su compromiso, liquidar e interesar del titular de la Consejería competente la ordenación de los correspondientes pagos (artículo 10.9 del Decreto 120/1999), sustituyéndola por la competencia para conformar y trasladar las propuestas de gastos realizadas por el Secretario del Consejo Escolar.

Es criterio acogido por los reglamentos de diversos Consejos Escolares de ámbito autonómico atribuir a la Presidencia la gestión del presupuesto.

3. A la vista de las modificaciones introducidas parece inconsecuente sostener el tenor del artículo 1.2 del Decreto en cuanto a la asignación al Consejo de una «autonomía orgánica y funcional» que, de permanecer, ha de ser interpretada en relación con la independencia para el ejercicio de sus funciones de asesoramiento y consejo y no con el alcance jurídico-administrativo de independencia y autonomía en materia presupuestaria y económica.

- *Artículo cuarto.*

Consiste en adicionar al artículo 13 del Decreto un nuevo apartado que recoja los dos nuevos representantes de 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.

Esta modificación sí está documentada en el expediente en cuanto adecua la composición del Consejo Escolar de la Región de Murcia a la reforma introducida en la Ley 6/1998 por la Ley

9/1999, de 27 de diciembre, que añadió esta representación, sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse el Consejo Jurídico en su Dictamen nº. 72/99.

Asimismo, se ha respetado el límite máximo de 40 vocales que establece el artículo 12, 2 b) de la Ley 6/1998.

- *Artículo sexto.*

Se propone sustituir en los artículos 23 y 24 del Decreto la expresión «a través de la Dirección General que corresponda» por «el centro directivo que corresponda».

Aunque no se señale expresamente en el expediente, la justificación de esta modificación podría venir dada por la adecuación al Decreto 88/2000, de 22 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Universidades, que establece (artículo 4) que el Consejo Escolar mantendrá las relaciones pertinentes con la Consejería de Educación y Universidades, a través de la Secretaría General de este departamento.

- *Artículo octavo.*

Se propone añadir la expresión «en proporción a su representatividad» al apartado 1 b) del artículo 44, cuando el vigente artículo 44 (composición del Consejo Escolar en municipios de hasta 50.000 habitantes) no está subdividido en apartados. Debe precisarse este extremo.

QUINTA. Correcciones gramaticales.

Debe unificarse la denominación de los artículos, ya que algunos figuran en minúscula y otros en mayúscula.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. Si bien figuran en el expediente los trámites esenciales para la aprobación de la modificación del Decreto nº. 120/1999, por el que se regula la estructura y composición de los Consejos Escolares de la Región de Murcia, no consta la memoria justificativa de las modificaciones propuestas (o el informe sobre su oportunidad y conveniencia) que permita constatar, en materia presupuestaria y de gestión económica, la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen.

SEGUNDA.- En cuanto a las observaciones al articulado (Consideración Cuarta), se estima esencial la relativa al régimen de incompatibilidades de los altos cargos (artículo primero).

No obstante, V.E. resolverá.