



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 282/2024

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 2024, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (por delegación del Excmo. Sr. Consejo), mediante oficios registrados los días 1 de agosto (COMINTER 161059) y 13 de septiembre de 2024, sobre Proyecto de Decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor (exp. 2024_283), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 26 de marzo de 2021, la Directora General del Mar Menor, de la entonces Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, propone al Consejero: *“La iniciación del procedimiento de elaboración del decreto por la que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor a efectos, en su caso, de su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno”*.

Obra en el expediente un borrador de Decreto sin fecha, por lo que resulta imposible determinar si éste se acompañó con la citada propuesta.

SEGUNDO.- En fecha 21 de abril de 2021, el Consejero de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente autoriza el inicio de la tramitación del procedimiento para la aprobación del citado Decreto.

TERCERO.- En fecha 1 de junio de 2021, se elabora la Memoria de Análisis Normativo (MAIN) abreviada que se acompaña de un nuevo borrador del Decreto.

CUARTO. - En fecha 11 de junio de 2021 se publica en el <<Boletín Oficial de la Región de Murcia>> (BORM) “Anuncio de la Dirección General del Mar Menor por el que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor”.

QUINTO. - No consta la apertura del trámite de audiencia a los organismos e instituciones concernidas, puesto que las notificaciones que obran en el expediente lo son respecto del Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor.

SEXTO. - No obstante, constan alegaciones al borrador de Decreto objeto de Dictamen de:

-Dirección General de Investigación e Innovación Científica;

-Dirección General de Gobierno Abierto y Cooperación;

-Universidad Politécnica de Cartagena;

-Universidad de Murcia;

-Dirección General de Administración Local;

-Dirección General de Deportes; e,

-Instituto de Turismo de la Región de Murcia.

Por otra parte, las alegaciones que obran en el expediente del Colegio Profesional de Ambientólogos de la Región de Murcia, la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, la Autoridad Portuaria de Cartagena y la Confederación Hidrográfica del Segura, lo son respecto del Proyecto de Decreto por el que se regulan la composición y el funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor.

SÉPTIMO. - Consta informe de la Dirección General del Mar Menor, de 3 de junio de 2024, de valoración de las alegaciones formuladas.

OCTAVO. - Con las alegaciones formuladas que fueron aceptadas, se elabora un nuevo borrador de Decreto y una segunda MAIN, de 3 de junio de 2024.

NOVENO. - En fecha 17 de junio de 2024, se emite informe favorable de la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

DÉCIMO. - En fecha 17 de junio de 2024, se dicta orden por el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor por el que se aprueba “*el anteproyecto de Decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor, que ha sido remitido por la Dirección General de Mar Menor el 5/06/2024, y cuyo texto se adjunta a esta Orden como anexo*”.

UNDÉCIMO. - En fecha 29 de julio de 2024, se emite informe por la Dirección de los Servicios Jurídicos, favorable al Proyecto de Decreto informado, pero condicionado al Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico.

DUODÉCIMO. - En fecha 1 de agosto de 2024, se propone por el Director General del Mar Menor al Consejero consultante: *“La continuación de la tramitación del procedimiento de elaboración del decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor a efectos, en su caso, de su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno”*.

A esta propuesta se acompaña nueva MAIN intermedia y el Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor.

DECIMOTERCERO. - En fecha 1 de agosto de 2024 se remite el expediente a este Consejo Jurídico en petición de Dictamen preceptivo, emitiéndose por éste, en fecha 4 de septiembre de 2024, Acuerdo nº 22/2024 por el que se solicita a la autoridad consultante que se complete el expediente.

DEIMOCUARTO. - Completado el expediente, se remite en solicitud de Dictamen preceptivo en fecha 13 de septiembre de 2024.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), pues se trata de un Proyecto de disposición de carácter general dictado en desarrollo o ejecución de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

El informe de la Vicesecretaría del órgano consultante afirma su no preceptividad en que *“la regulación proyectada queda intramuros del ámbito interno o doméstico de la Administración esto es, constituye una manifestación del ejercicio de su potestad organizativa, y su contenido tiene un significado instrumental. Por lo que nos encontramos en consecuencia ante una mera estructuración de determinado órgano de la Administración, por lo que el reglamento debe calificarse como independiente u organizativo, en cuya elaboración, no se precisa el dictamen del órgano consultivo”*.

Se cita por la Vicesecretaría en tal informe la STS 1671/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007 (rec.núm. 1738/2002), la cual, efectivamente, afirma que, aunque en la exposición de motivos del Decreto andaluz que examina hay referencias a los artículos 55.a y 56 de la LO 1/1990 (LOGSE) y a los artículos 1.c y 32 y Disposición adicional sexta de la LO 9/1995, de participación, evaluación y gobierno de los centros docentes no universitarios, el contenido de dicho Decreto se detiene en el aspecto puramente organizativo, de lo que concluye la Sentencia la no preceptividad del Dictamen.

Pero se debe llamar la atención de que el caso de la mencionada Sentencia no sirve para enjuiciar el proyecto objeto de Dictamen, ya que tanto el Consejo del Mar Menor como el Comité de Asesoramiento Científico del mismo son creados por los artículos 7 y 8 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, los cuales remiten su composición y las normas que complementen su funcionamiento a unos desarrollos reglamentarios que han de realizarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Por tanto, el asunto aquí examinado encaja en la doctrina consolidada del Consejo Jurídico, ya desde el Dictamen 28/1999 y en línea con la del Consejo de Estado y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo de que, cuando hay en una Ley una remisión reglamentaria específica, el reglamento que se dicte es de ejecución de Ley y nunca independiente, aunque sea organizativo (Dictámenes 7 y 172/2006; 142/08; 293/13; 31/14; y 75/21). También destacó el Consejo Jurídico en la Memoria del año 2021 la existencia de reglamentos que parcialmente se inserten dentro de la potestad organizativa, pero en los cuales, al mismo tiempo, algunos de sus contenidos desbordan tales límites constituyendo auténticos desarrollos de ley que deben ser sometidos a dictamen, produciéndose la nulidad del reglamento en caso contrario (STS, Sala de lo Contencioso, de 4 de junio de 2009, N.º de Recurso: 992/2007). Tampoco debe desatenderse la idea de que cualquier calificación debe entrar en el contenido material del reglamento, que debe responder a la remisión, habilitación o vinculación con la ley que institucionalmente le corresponda, y no la que su apariencia denote (ver a tal efecto la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de diciembre de 2004).

A lo dicho se añade la referencia que hace el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos a nuestro Dictamen nº 316/2019, de 28 de agosto, en el que ya dijimos que:

“... una de las cuestiones que examina el Consejo Jurídico cuando se recaba un Dictamen fundamentado en lo que establece el artículo 12.5 LCJ es el alcance de su competencia, tratada en la Memoria del año 2000 diciendo, en síntesis, que el Tribunal Supremo ha indicado que los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley son complemento indispensable de la misma, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida en la ley formal, y que la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, como el Consejo Jurídico, se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley ...”

Finalmente, y con ánimo aclaratorio de los criterios prácticos de la doctrina consultiva, cabe traer aquí la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Rec 1807/2016), de 09 de abril de 2019, mucho más próxima al asunto dictaminado, y que hace algunas afirmaciones destacables a tener en cuenta sobre la singular relevancia de la intervención del Consejo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención, dice la Sentencia, *constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración. De hecho su*

función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005). Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras).

El alcance de la actuación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia cuando del examen de las disposiciones reglamentarias se trata, comporta el estudio de la competencia de la Comunidad Autónoma, la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la norma en cuestión, la comprobación de que se hayan seguido los trámites procedimentales previstos en la Ley para elaborarlo y, especialmente, el análisis de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente. Todo ello sin olvidar la posibilidad de formular sugerencias acerca de eventuales deficiencias a evitar o de posibles mejoras, tanto de contenido como de técnica normativa, con el objetivo primordial de facilitar su pacífica inserción en el ordenamiento y procurar la mayor perfección de la futura norma.

SEGUNDA.- Competencia y habilitación legal.

I. El Proyecto de Decreto sometido a Dictamen tiene por objeto, tal y como se explicita en su artículo 1, determinar la composición y el funcionamiento del Consejo del Mar Menor.

De conformidad con el artículo 11.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EAMUR), en el marco de la legislación básica del Estado y, en los términos de la misma, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente y normas adicionales de protección.

En ejercicio de dicha competencia, se aprueba la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (LMM), que pretende ofrecer un marco de regulación global al Mar Menor y su área de influencia.

Asimismo, la presente norma, que implica la regulación de un órgano consultivo de la Administración Regional, también se incardina en la competencia de creación y estructuración de su propia organización administrativa prevista en el artículo 51.1 del EAMUR.

La LMM, en su Capítulo II -Gobernanza del Mar Menor-, establece los órganos para la coordinación y cooperación institucional de las políticas y actuaciones públicas que afecten al Mar Menor, así como los órganos de participación y asesoramiento en materia de protección integral del Mar Menor, entre los que se encuentra el Consejo del Mar Menor.

El artículo 7 LMM define el Consejo como máximo órgano colegiado consultivo y de participación en materia de protección integral del Mar Menor, y establece que su composición y las normas que complementen su

funcionamiento se determinarán mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

A tal finalidad responde este Proyecto de Decreto.

II. La previsión del desarrollo reglamentario se encuentra en la propia LMM, cuya Disposición Final primera establece:

“El Consejo de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, podrá dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley”.

El Proyecto constituye, pues, un desarrollo parcial LMM, gozando, así, de la debida cobertura legal.

No obstante, el Consejo de Gobierno ostenta la titularidad originaria de la potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 32.1 EAMUR, así como los artículos 21.1 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCGRM). Refuerza esta atribución el artículo 128.1 LPAC, que establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales.

El Proyecto reviste forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LORJRM) para las disposiciones de carácter general, como también lo exige el artículo 7 LMM.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración, contenido y competencia orgánica.

I. La tramitación para la elaboración del Proyecto sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 LPCGRM.

Igualmente, por razones temporales, le es de aplicación el Título VI –De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones- LPAC, con el alcance que establece la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) nº 55/2018, de 24 de mayo.

II. La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta dirigida al titular de la Consejería por el departamento competente en la materia, Dirección General del Mar Menor (anteriormente en la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente), a la que corresponde, de conformidad con el artículo 7 del Decreto nº 242/2023, de 22 de septiembre, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor: *“las competencias y funciones de estudio, planificación, ejecución y desarrollo de los proyectos y actuaciones en el Mar Menor relacionados con la protección y regeneración ambiental de su ecosistema, sin perjuicio de las atribuidas a otros Órganos Directivos de la*

Administración Regional, las de coordinación con los distintos organismos y Direcciones Generales de la Comunidad Autónoma, y con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas con competencias concurrentes para el desarrollo de dichos proyectos y actuaciones, y el impulso del conocimiento científico y la investigación aplicada en relación con el Mar Menor”.

Desconocemos si a dicha propuesta, de 26 de marzo de 2021, se acompañaba el correspondiente borrador, pero, por la fecha de la primera MAIN, es evidente que ésta no acompañaba a la propuesta.

Como hemos reiterado en muchos de nuestros Dictámenes (95/2018 y 112/2019, entre otros), el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, que es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular, a fin de que la Secretaría General competente autorice su tramitación y, en caso afirmativo, dicha MAIN, además del borrador de reglamento de que se trate, pueda ser examinada por los interesados en el trámite de audiencia que se acuerde, con el objetivo de que estos tengan el adecuado conocimiento de la motivación y análisis de las posibles repercusiones de la norma proyectada según dicha Memoria o informe, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento puedan completarse en la forma que proceda.

Como se desprende del expediente, la Dirección General proponente formalizó propuesta de inicio de elaboración del Decreto con fecha 26 de marzo de 2021. No consta en la documentación remitida, como hemos adelantado, la fecha del primer borrador del Decreto y la MAIN inicial elaborada el 1 de junio de 2021, por lo que no fueron anexados a la Propuesta arriba indicada. Tampoco a la Orden de inicio de la tramitación, que se dictó el 1 de abril de 2021. Así, se deduce que la MAIN y el Borrador inicial de referencia fueron elaborados con posterioridad a la Propuesta y a la Orden de inicio arriba citadas.

III. De conformidad con nuestros Dictámenes n.º 73/2007 y 178/2016 (entre otros), la tramitación debe llevarse a acabo conforme a lo previsto en el artículo 53.1 LPCGRM, que establece que: *“la iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46”.*

La primera MAIN, como hemos dicho, es de fecha 1 de junio de 2021. A este respecto, la MAIN fue introducida en el ordenamiento regional 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, tanto para los Anteproyectos de Ley, como en el proceso de elaboración de los reglamentos, modificando su Disposición final primera la LPCGRM con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación en la elaboración de los anteproyectos de Ley y en las disposiciones reglamentarias, si bien dicha exigencia de elaboración de una MAIN venía condicionada a la publicación de la Guía Metodológica, siendo de aplicación respecto a aquellas disposiciones que iniciaran su tramitación tras la aprobación de la citada Guía (que fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM del día 20 de dicho mes), por lo que resulta plenamente exigible en el presente caso, ya que la nueva Guía Metodológica fue publicada en el BORM nº 186 de 12 de agosto de 2022, con posterioridad al inicio del presente procedimiento, aunque la MAIN intermedia que acompaña al Proyecto de Decreto sometido a Dictamen es de fecha 1 de agosto de 2024.

En dicha MAIN, en cuanto a su justificación como abreviada, considera que *“se trata de una disposición cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a un ámbito muy concreto, como es la creación de un órgano colegiado de*

participación, asesoramiento y consulta de la Administración autonómica en materia de protección integral del Mar Menor, de la que no se derivan impactos apreciables como cargas administrativas sobre los ciudadanos o empresas, ni impacto negativo a nivel presupuestario, al no existir coste alguno para los destinatarios de la norma que se pretende aprobar, ni económico ni por razón de género ni cualquier otro”, lo que, a la vista del contenido del Proyecto, resulta razonable.

En el apartado “Oportunidad y motivación técnica”, se justifica la creación del mismo en la idea de participación social en los problemas ambientales del Mar Menor, a través de la creación de un órgano colegiado integrado por representantes de las distintas Administraciones, del Comité de Asesoramiento Científico y de organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a los informes necesarios, considera que debe recabarse el informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, así como al Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

También se recoge en la MAIN las razones por las que se cumplen los principios de buena regulación que se contienen en el artículo 129 LPAC.

Igualmente se explica que se procedió a la publicación de Anuncio en el *BORM* a fin de dar cumplimiento al trámite de audiencia e información pública del mencionado proyecto normativo a las personas interesadas en general, y, asimismo, se dirigió Comunicación Interior para la consulta institucional a los diferentes Centros Directivos, Entidades y Organismos Públicos que pudieran resultar afectados por el mismo, pero no consta dicha publicación, como sí consta su publicación en el *BORM* núm. 132, de 11 de junio.

Por lo que respecta al informe de impacto presupuestario, se concluye que no existe impacto presupuestario, ni económico ni afecta a las cargas administrativas.

Lo mismo ocurre con el impacto por razón de género, respecto del que se predica su impacto nulo o neutro, así como al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, sobre la infancia y adolescencia y la familia.

En cuanto a la Agenda 2030, se concluye que el impacto es positivo, por cuanto favorece el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas incluidas en ellos.

IV. En la MAIN inicial se indica que *“se recabará informe preceptivo del Consejo Asesor de Medio Ambiente”*, pero no así en la MAIN intermedia, pero en la documentación remitida no consta que se haya llevado a cabo.

A este respecto, el informe emitido por la Vicesecretaría de la Consejería consultante, entiende que:

“El Decreto 42/94, de 8 de abril, por el que se regula el mismo, establece en su art. 2, entre las funciones de dicho órgano, informar los anteproyectos de disposiciones de carácter general con incidencia ambiental que se elaboren por las distintas Consejerías, pero, como ya se ha señalado en el presente informe, la disposición proyectada regula la composición y funcionamiento de un órgano colegiado consultivo y de participación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no siendo una disposición con incidencia ambiental”.

Criterio éste que comparte la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe.

El artículo 6 del Proyecto de Decreto sometido a Dictamen, establece como funciones del Consejo del Mar Menor las siguientes:

“a) Tomar conocimiento del estado ecológico del Mar Menor y su evolución.

b) Valorar las distintas actuaciones necesarias para la mejora progresiva del mismo, aportando, integrando y expresando los intereses sociales, económicos y vecinales, para facilitar que se tenga en cuenta una perspectiva global en la formulación de soluciones.

c) Proponer actuaciones a los distintos órganos con competencias en la protección del Mar Menor.

d) Tomar en consideración las estrategias, programas y actuaciones para la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor.

2. Emitir dictamen al borrador de informe anual en el que se valorará el grado de ejecución y cumplimiento de las medidas previstas en la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, para su incorporación al informe final, de conformidad con lo previsto en el art. 12 de la Ley 3/20.

3. Asimismo, el Consejo del Mar Menor será oído en los supuestos mencionados en los artículos 20, 60 y disposición adicional octava de la Ley 3/20 de recuperación y protección del Mar Menor”.

Dadas estas funciones de toma de conocimiento y consideración, valoración, proposición, etc., sobre las diversas actuaciones a realizar en orden a la protección, conservación, gestión y recuperación del Mar Menor, consideramos que resulta evidente la incidencia ambiental que dichas funciones tienen sobre el Mar Menor, justificando el sometimiento del Proyecto al Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente.

Esta observación tiene carácter esencial.

V. A lo largo del proceso de elaboración se ha recabado, como ya hemos dicho, el informe de la Vicesecretaría de la Consejería proponente y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.

VI. En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) (STC 15/1989, de 26 de enero), en la LPAC se regula en el Título VI. Dicho Título resulta parcialmente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa por razones temporales, si bien, como hemos dicho anteriormente, con el

alcance que le atribuye la STC nº 55/2018, de 24 de mayo.

El artículo 133.1 LPAC, establece que: *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma...”*.

No obstante, el apartado 4 de dicho precepto posibilita la no realización de dicha consulta *“... en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, ...”*, por lo que, tratándose en el presente caso de una norma organizativa de esta Administración autonómica, dicha consulta no era necesaria y así se ha entendido por el órgano tramitador.

Por su parte, el artículo 53.3 de la Ley 6/2004 dispone que *“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...”*.

La norma autonómica establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente, cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración, o cuando se trate de disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades de la Administración regional o de los organismos públicos dependientes o adscritos a ella (art. 53.3, letras c), d) y e) LPCGRM).

En el presente supuesto, y dado que el Proyecto estudiado regula la creación de un órgano de la Consejería consultante, en este caso consultivo, en teoría no sería necesario el trámite de consulta y audiencia. No obstante, si bien un órgano consultivo es un órgano de la Administración, con autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, no es menos cierto que en el que se crea por la norma que ahora se dictamina participan organizaciones representativas de intereses sociales en relación con los distintos ámbitos objeto de la LMM que desarrolla, por lo que, en este caso, el carácter de órgano debe ceder en atención a la composición participativa del mismo en cuanto al cumplimiento del trámite de audiencia, ya que es posible individualizar a dichas organizaciones.

Participación que consta se ha ofrecido, si bien los oficios por los que se otorga el trámite de audiencia y las comunicaciones interiores por el que se recaba el parecer institucional vienen referidos, por error, al Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor.

VII. Por último, en relación con la documentación remitida a consulta, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Proyecto de Decreto, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

CUARTA.- Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de una parte expositiva, veinticuatro artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final.

I. A la Parte Expositiva.

En el preámbulo del texto sometido a Dictamen se alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y a la naturaleza, funciones y antecedentes del órgano que se crea.

El preámbulo también cumple con lo establecido en el artículo 129 LPAC (declarados bases del régimen jurídico de las administraciones públicas relativas a la elaboración de los reglamentos por la STC ya referida) explicitando cómo se cumplen todos y cada uno los principios de buena regulación contenidos en el citado precepto.

De conformidad con la Directriz 13 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005:

“En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición”.

Dicha información no consta en el preámbulo del Proyecto de Decreto que informamos, por lo que deberá incorporarse justo antes de la fórmula promulgatoria.

La directriz 14 indica:

“En los proyectos de real decreto, especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.

Previsiones éstas que tampoco constan en el preámbulo examinado.

II. Al articulado.

1. Artículo 3. Composición

En el apartado 1 de este artículo, en lo referente a los miembros que corresponden a la Administración regional, se indica:

“La Administración Regional estará representada por tres miembros de la Consejería con competencias en Mar Menor y dos titulares de Direcciones Generales que formen parte de la Comisión Interdepartamental del Mar Menor”.

Consideramos que resulta más correcto hablar de “personas pertenecientes o integrantes de la Consejería con competencias en Mar Menor”, puesto que los “miembros” lo son del órgano colegiado y no se predica dicho término respecto del personal o los cargos de una Consejería.

En el mismo apartado 1, cuando se refiere el precepto a los representantes de la Administración General del Estado, establece que éstos serán designados por el departamento ministerial competente en materia de medioambiente, lo que supone una invasión de competencias, ya que la designación de éstos debe hacerse conforme a las reglas que para la designación de estos representantes tenga establecida la propia Administración General del Estado.

Esta observación tiene carácter esencial.

Puesto que este apartado 1 comienza diciendo *“La Administración Regional estará representada por ...”*, los apartados 2 y 3 deberían reproducir la misma fórmula, es decir, el apartado 2 debería decir: *“El Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor estará representado por...”*, y el apartado 3: *“La sociedad civil estará representada por: ...”*.

2. Artículo 4. Nombramiento.

En el apartado 2 cabe hacer la misma observación esencial que al apartado 1 del artículo 3, respecto del nombramiento de los representantes de la Administración General del Estado.

3. Artículo 6. Funciones del Consejo del Mar Menor.

Las funciones del Consejo vienen establecidas en la LMM, en sus artículos 7, 12, 20, 60 y disposición adicional octava, por lo que este artículo debe ceñirse a lo establecido en los mismos.

Así, por ejemplo, el apartado c) debe incluir la función de dirigir iniciativas, y el apartado d) debe incluir la función de tomar en consideración las políticas aplicadas en el entorno del Mar Menor.

4. Artículo 7. Designación de la Presidencia, de la Vicepresidencia y la Secretaría.

Cabe hacer la misma observación esencial realizada anteriormente respecto del nombramiento de los representantes de la Administración General del Estado.

4. Artículo 20. Votaciones y adopción de acuerdos.

El apartado 1 establece: *“La adopción de acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos, dirimiendo los empates la Presidencia, mediante su voto de calidad”*.

Existe una redundancia en la frase, pues *“La adopción”* y *“se adoptarán”* implican la misma acción, por lo que se recomienda iniciar la frase indicando: *“Los acuerdos se adoptarán ...”*.

III. A la parte final.

No existe ninguna observación respecto de la parte final.

No obstante, se sugiere una revisión general del texto prestando especial atención a las tildes y al uso de los signos de puntuación.

Habiendo una observación esencial de procedimiento, es pauta de este Consejo Jurídico que no debe entrar el Dictamen en el fondo del asunto hasta que se subsane. No obstante, por razones de economía procedimental, en este caso y dado el tiempo transcurrido en la tramitación y la urgencia propia de la materia, estima el Consejo Jurídico que las razones antedichas hacen aconsejable entrar en el fondo del asunto para facilitar la pronta aprobación de la norma y, en consecuencia, no es necesario recabar nuevo Dictamen tras el sometimiento del Proyecto de Decreto al Consejo Regional de Medio Ambiente, salvo que, como resultado del mismo, se produzcan modificaciones sustanciales en el articulado del Proyecto.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. - La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencias para regular la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor como órgano consultivo y de participación en materia de protección integral del Mar Menor, al que se refiere la LMM.

SEGUNDA. - Se consideran observaciones esenciales al Proyecto de Decreto que han de ser subsanadas antes de su elevación al Consejo de Gobierno, la realizada respecto a la necesidad de someter el Proyecto de Decreto al Consejo Asesor de Medio Ambiente, y la relativa a la designación de los representantes de la Administración del Estado en el Consejo del Mar Menor, y todo ello sin necesidad de recabar nuevo Dictamen de este Consejo Jurídico, salvo que del informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente se deriven modificaciones sustanciales del texto del Proyecto.

No obstante, V.E. resolverá.

